UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

RECHERCHES

SUR LES

Rapports entre Administrations publiques en droit administratif français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le Samedi 15 Mars 1913, à 4 heures du soir

PAR

Etienne BAUDOT

Avocat à la Cour

Président : M. L. ROLLAND, Professeur.

Suffragants (MM. CARRÉ DE MALBERG, Professeur.
RENARD, chargé de cours.

IMPRIMERIE EDG. THOMAS, MALZÉVILLE-NANCY

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547222_0060

RECHERCHES

SUR LES

Rapports entre Administrations publiques en droit administratif français

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

RECHERCHES

SUR LES

Rapports entre Administrations publiques en droit administratif français

—·o·—

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le Samedi 15 Mars 1913, à 4 heures du soir

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

Etienne BAUDOT

Avocat à la Cour

Président : M. L. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { MM. CARRÉ DE MALBERG, Professeur.
RENARD, chargé de cours.

—·:·—

IMPRIMERIE EDG. THOMAS, MALZÉVILLE-NANCY

1913

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. ✠.
Doyen honoraire et professeur honoraire : M. BLONDEL, ✲, I. ✠.
Professeurs honoraires : MM. MAY, ✲ I. ✠, et BEAUCHET, I. ✠.

MM. BINET, I. ✠, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'enregistrement*, Doyen.

GARNIER, I. ✠, Professeur d'*Economie politique* et chargé du *Cours de Législation financière.*

BOURCART, ✲, I. ✠, Professeur de *Droit commercial* et chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I. ✠, Professeur d'*Histoire du Droit*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé* et du *Cours d'histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est.*

CHRÉTIEN, I. ✠, Professeur de *Droit international public et privé*, et chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I. ✠, Professeur de *Droit public et constitutionnel*, et chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public* et *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I. ✠, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I. ✠, Professeur de *Droit romain* et chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours d'histoire du droit public* (doctorat).

BROCARD, A. ✠, Professeur d'*Economie politique*, *d'Histoire des Doctrines économiques* (Doctorat), et chargé d'un *Cours d'Economie politique* (Licence).

ROLLAND, A. ✠, Professeur de *Droit administratif*, chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat) et du *Cours de Législation et Economie coloniales.*

SENN, A. ✠, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence).

NAST, Agrégé, chargé du *Cours de droit criminel*, d'un *Cours de Droit naturel* et d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

MOREL, Agrégé et chargé d'un *Cours de Droit civil.*

OUDINOT, chargé d'un *Cours de Procédure civile et de voies d'exécution.*

KRŒLL, chargé d'un *Cours d'Histoire du Droit.*

SIMONNET, A. ✠, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, G. ✠, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit public et administratif* (Capacité).

MELIN, A. ✠, Docteur en Droit, chargé du *Cours de Science sociale.*

ROVEL, I. ✠, Docteur en Droit, Secrétaire.

La faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages Généraux.

Berthélemy. — *Traité élémentaire de droit administratif.* 5me édit., 1908.

Ducrocq. — *Cours de droit administratif et de législation française des finances.* 7me édit., 1905.

Hauriou. — *Précis de droit administratif et de droit public.* 7me édit., 1911.

Hauriou. — *La gestion administrative*, 1899.

Laferrière. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2me édit., 1896.

Michoud. — *La théorie de la personnalité morale.*

Rolland (Louis). — *Cours de droit administratif professé à la Faculté de Droit de Nancy.* Années 1908-1909 et 1910-1911. *Conférences de doctorat*, année 1910-1911.

II. Ouvrages Spéciaux.

Desbats (Gabriel). — *Le budget départemental,* 1911.

GAUDRY. — *Traité du domaine*, 1862.

JÈZE. — *Cours élémentaire de science des finances et de législation française des finances*, 5me édit., 1912.

MORGAND (Léon). — *La loi municipale*, 8me édit., 1911.

III. Articles de Revues.

BARTHÉLEMY. — *Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle.* Revue du droit public, 1909.

LEFUR. — *La protection juridictionnelle des franchises locales.* Revue générale d'administration, 1911.

Avant-Propos

« Depuis la décentralisation administrative, dit M. Hauriou (1), l'exécution des services publics est devenue souvent le résultat d'une coadministration, c'est-à-dire que beaucoup d'opérations sont faites et beaucoup de services sont organisés de compte à demi entre l'Etat et le département, l'Etat et la commune, le département et la commune, ou même par la participation des trois administrations, comme par exemple il en est du service de l'assistance médicale à domicile. Cette coadministration a été souvent établie par la loi, et, alors, se traduit par des contributions budgétaires dues par l'une des administrations à l'autre, mais elle peut aussi s'établir d'une façon volontaire ; c'est ainsi par exemple que les écoles maternelles sont établies par convention de la commune et de l'Etat (C. d'Etat, 22 juin 1906, commune de Craon); que des accords peuvent

(1) Note sur les accords administratifs. Hauriou : *Précis de droit administratif et de droit public*, 7e édition, 1911, p. 467.

être passés pour l'hospitalisation des malades militaires (C. d'Etat, 5 janvier 1907, Hospices de Limoges), etc. ; il se produit alors entre administrations des pourparlers et des tractations qui aboutissent à des accords. Pour les faciliter entre départements et entre communes, les lois ont autorisé des conférences interdépartementales et intercommunales. Il faut signaler aussi une institution coadministrative importante, organisée par la loi du 22 mars 1890, le syndicat de communes. Les accords administratifs mériteraient d être étudiés plus qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent, seulement les documents de jurisprudence manquent parce que ces accords ont donné lieu à très peu de difficultés contentieuses. Voici quelques indications :

1° Les accords administratifs étant passés entre administrations publiques pour la gestion des services publics, sont naturellement de la compétence des tribunaux administratifs et entraînent un contentieux de pleine juridiction (C. d'Etat, 11 février 1898, Nouvelle-Calédonie ; 30 nov. 1900, Ministre du Commerce ; Cf. Conflits, 8 nov. 1902, Villeneuve-les-Charnod. S. 1904. 3. 97 et la note) ; d'ailleurs, ils n'ont pas besoin d'être formels, le juge peut les induire de ce que certaines prestations sont la contre-partie l'une de l'autre et constituent ainsi un do ut des ;

2° Les accords et la coadministration entraînent une responsabilité solidaire des administrations co-intéressées en cas de dommage causé. V. responsabilité solidaire de l Etat et des communes pour des travaux entrepris en commun (C. d'Etat, 1er février 1907, commune de Durtal) ; responsabilité solidaire des communes intéressées à un même chemin vicinal (C. d'Etat, 14 déc. 1906, Préfet de l'Hérault) ; la responsabilité solidaire peut même exister dans le cas d'une association intercommunale qui n'a pas été autorisée, s'il y a eu entreprise intercommunale (C. d'Etat, 22 juin 1906, Flicoteaux) ;

3° Il y a lieu de distinguer les accords qui se traduisent par une simple contribution pécuniaire et ceux qui entraînent la gestion en commun d'un service ; les premiers sont toujours possibles, les seconds ne le seraient peut-être pas toujours ;

4° Au point de vue de la forme, ils peuvent être constatés par des crédits inscrits au budget, qui deviennent des dépenses obligatoires (C. d'Etat, 30 nov. 1900 précité) ; souvent ils sont annexés à des actes de l'autorité supérieure. par exemple à des décrets qui ont approuvé l'organisation du service ou l'exécution de l'opération faite en commun ; ces actes de l'autorité supérieure, ont une vertu disciplinaire, et il peut arriver qu'ils contribuent, avec la situation de gestion créée, à soute-

nir l'organisation du service lorsque l'accord a cessé. Cela n'est pas douteux lorsque ces accords constituent des offres de concours à des travaux publics ; de même pour les contributions établies par la loi (C. d Etat, 3 février 1893, Ville de Paris et Consistoire : indemnités de résidence aux ministres du culte ; C. d'Etat, 20 avril 1894, dép. de la Seine ; C. d'Etat, 30 nov. 1894 : avis du C. d'Etat 16 mars 1897. Contributions et actions récursoires entre départements et communes, pour le service des aliénés et celui de l'hospitalisation des malades). Cela doit évidemment être étendu à tous les accords administratifs, par exemple aux traités passés entre l'Etat et des villes à l'occasion de l'établissement d'une Université, d'une Faculté, de la fondation d'une chaire, etc... »

La pensée profonde de la note rapportée ci-dessus est celle de la collaboration ou coopération des différentes administrations publiques. Sans doute, cette idée de coopération n'a pas présidé à notre organisation administrative française ; elle est apparue seulement dans le mécanisme d'exécution de nos services publics et résulte du seul fait de la spécialisation de ces derniers. La coopération est la conséquence nécessaire de la division du travail correspondant à la multiplication des

services, qui s'est effectuée au sein de l'administration. « Il devient difficile, dit ailleurs M. Hauriou (1), de ne pas reconnaître que la gestion, c'est-à-dire l'exécution des services publics, est essentiellement coopérative, comme d'ailleurs tout travail est coopératif ; après celle des administrés, après celle des fonctionnaires, voici que nous constatons la coopération des administrations elles-mêmes. »

Jusqu'à ces derniers temps, cette idée de coopération est demeurée au rang des données vagues, plutôt intuitives, qui dominent les principes généraux du droit. Mais elle s'est enfin extériorisée, développée, précisée ; elle a pris corps et a fait son apparition dans le champ des études juridiques. M. Hauriou, dans les notes précitées, dans son « Précis de droit administratif et de droit public », dans sa brochure intitulée « La gestion administrative » et dans diverses notes de jurisprudence, a montré la coopération des administrations entre elles ; celles des fonctionnaires n'est guère apparue que sous le nom de solidarité pour la défense de leurs intérêts professionnels ; enfin, la collaboration des administrés à l'exécution des services publics a été mise en lumière et remarquablement analysée

(1) *La gestion administrative*, p. 31.

par M. Louis Rolland, professeur à la Faculté de Droit de Nancy (1).

Nous appuyant sur cette même idée de coopération, nous nous proposons, dans la présente étude, d'indiquer quelles relations peuvent s'établir entre les différents services administratifs et d'analyser le mécanisme de leur formation, la portée juridique et politique qu'elles peuvent avoir.

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, nous nous proposons, dans une introduction très brève, de montrer que les différents services administratifs sont obligés, de par leur organisation et les nécessités de leur fonctionnement, de s'entr'aider mutuellement, d'agir de concert et de gérer en commun toutes les affaires administratives (2).

---

(1) Collaboration des particuliers avec l'Administration. Conférences de doctorat. Année 1910-1911.

(2) La collaboration joue, à son degré le plus élevé, dans les relations internationales et aboutit à la conclusion d'accords divers, à la création et à la gestion en commun de services publics internationaux ; Union postale universelle (Convention de Paris, 1er juin 1878) ; Transports internationaux (Convention de Berne 13-14 oct. 1890 et 19 sept. 1906) ; Cour d'arbitrage de La Haye (Convention de La Haye, 29 juillet 1899), etc.

INTRODUCTION

Le droit administratif, d'après une définition courante, est l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des Services publics. « L'étude du droit administratif, dit Berthélemy, comporte l'examen de deux sortes de questions : les unes concernent l'organisation administrative, les autres le fonctionnement des services publics (1) ». Inutile de dire qu'au point de vue des résultats matériels, les deux questions sont unies par les liens d'une étroite solidarité ; au surplus, pour être plus bref, nous ne les séparerons point, et, après avoir fait la distinction des différents services publics, nous indiquerons leurs traits essentiels, tant au point de vue de leur organisation qu'à celui de leur fonctionnement.

I. Distinction des différents services publics.

« Un service public est un ensemble de moyens tant personnels que matériels, qui, sous la haute direction des gouvernants, sont destinés

(1) *Traité élementaire de droit administratif.* 5e édit., p. 8.

à satisfaire aux besoins collectifs d'ordre public des habitants de tout ou partie d'un territoire (2) ».

Suivant l'étendue, la portée des besoins collectifs d'ordre public auxquels ils sont appelés à donner satisfaction, les services publics se classent en :

1° Services généraux.

Ils intéressent à un égal degré tous les habitants du territoire national et satisfont aux besoins collectifs d'ordre public communs à tous les Français.

2° Services locaux.

Ils sont destinés à satisfaire aux besoins collectifs d'ordre public spéciaux aux habitants d'un département, d'une commune ou d'une colonie, ou éprouvés par eux d'une manière spéciale. Ce sont les services publics départementaux, communaux et coloniaux.

3° Services spéciaux.

A la différence des précédents, il ne sont point destinés à donner satisfaction à tous les besoins collectifs d'ordre public éprouvés spécialement par tous les habitants d'un territoire déterminé, mais seulement à certains besoins éprouvés spécialement par certains habitants de ce territoire.

---

(2) M. Louis Rolland. — Cours de droit administratif.

On les désigne ordinairement sous le nom d' « établissements publics ».

Certains services publics ont un domaine propre, un budget spécial, des droits et des obligations propres, et sont dotés de la personnalité morale.

II. Organisation et fonctionnement des différents services publics.

Les services généraux, s'étendant à tout le territoire, doivent avoir une organisation unitaire et un fonctionnement centralisé. L'égalité qui doit exister entre tous les citoyens, qu'ils soient appelés à bénéficier des services gérés en commun ou à supporter les charges qu'impose la vie d'une grande nation, ne permet pas d'autre solution que celle de l'uniformité. Or qui dit uniformité dit unité de direction. C'est pourquoi nos services généraux sont soumis au régime centralisé.

Cela implique plusieurs choses.

Cela implique d'abord que les cadres de spécialistes, de techniciens qui assurent l'exécution des services sont placés sous l'autorité d'un pouvoir unique, le pouvoir central, et qu'à l'intérieur de ces cadres, les agents sont hiérarchisés.

Le service étant exécuté par un nombre considérable d'agents techniques, si chacun d'eux avait la liberté de décider personnellement des mesures à prendre ou des opérations à effectuer, la mar-

che générale du service ne serait pas satisfaisante. L'éducation technique des agents les rend aptes à apprécier le choix des moyens, les modes d'exécution, mais non l'opportunité des mesures à prendre. La politique du service doit nécessairement être unique ; c'est pourquoi, dans le régime centralisé, les techniciens ne sont que des donneurs d'avis et des agents d'exécution. Un seul personnage doit décider, le ministre, chef du service, ou ses délégués choisis par lui librement et inféodés à sa manière de voir (1). Le pouvoir de décision appartient donc seulement au ministre ou aux préfets, personnages politiques, non techniciens, qui décideront après s'être entourés des conseils nécessaires.

(1) M. Hauriou, op. cit. p. 233, exprime la même idée en disant : « Les agents des services extérieurs des divers ministères sont très spécialisés dans des fonctions techniques variées, chacun d'eux ne représente plus le pouvoir exécutif dans son unité, mais seulement sous l'un de ses aspects. L'un est militaire, l'autre professeur ou instituteur, l'autre agent d'une régie financière, etc..... C'est le résultat de la division du travail administratif. Ces agents si spécialisés sont disséminés sur tout le territoire. Il est cependant nécessaire qu'il y ait, de place en place, d'autres agents qui, eux, représentent le pouvoir exécutif dans son unité, sans quoi cette unité périrait..... Il le faut..... pour maintenir l'harmonie entre les divers services administratifs de la hiérarchie qui, à cause de leur spécialisation et de leur esprit de corps, ne sont que trop disposés à se nuire réciproquement au grand détriment des affaires de l'Etat ».

La même unité de direction existe-t-elle dans les services locaux ?

Oui, en principe, si l'on ne porte pas ses regards au-delà de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le service est appelé à fonctionner. Ici encore, même séparation de la compétence technique et du pouvoir de décision, même hiérarchisation des cadres. Une seule différence essentielle et primitive sépare le service local du service général ; le mode de nomination, le choix des personnages investis du pouvoir de décision. Ces personnages sont, pour la commune, le conseil municipal et le maire ; pour le département, le conseil général et le préfet. Tous, sauf le préfet, sont des agents ou corps élus ; ils peuvent donc être des incapables ou des sectaires. Par conséquent, il était nécessaire, pour la bonne marche des services, de ne leur confier qu'un pouvoir de décision limité. Au-dessus du pouvoir de décision des agenrs locaux, il y a un pouvoir de contrôle du gouvermement.

Si, en effet, on s'élève au-dessus des contingences locales pour regarder le fonctionnement d'ensemble des services locaux sur tout le territoire, on comprend la nécessité d'une coordination de leurs activités qui, par la divergence de leur orientation politique ou sociale, pourraient compromettre l'unité nationale. Les autorités

locales investies du pouvoir de décision en ce qui concerne les services locaux n'agissent donc pas en toute indépendance ; elles ne présentent pas les garanties de capacité et de pondération nécessaires. Tous leurs actes importants sont soumis au contrôle du pouvoir central, mais il n'en reste pas moins que, sous la réserve de ce contrôle, de cette surveillance, le pouvoir de décision appartient ici aux autorités locales recrutées à l'élection. On dit que les services locaux sont soumis au régime décentralisé.

Décentralisé aussi, mais à des degrés divers, est le régime des services spéciaux. Tantôt la séparation entre le pouvoir de décision et la compétence technique est aussi tranchée que dans les services généraux (hôpitaux et hospices), tantôt au contraire, il y a, comme dit M. Hauriou, recomposition et remembrement de ces deux éléments (Universités). Enfin le personnel investi du pouvoir de décision émane, à des degrés divers, de l'élection par un petit collège électoral, tout au moins dans un certain nombre de cas. Mais toujours la tutelle du pouvoir central s'exerce avec une force plus ou moins grande pour assurer la bonne organisation et le bon fonctionnement d'ensemble des services. Il n'y a pas en tout ceci de règle uniforme ; le régime décentralisé des établissements publics est susceptible de plus ou de moins.

Telles sont les règles générales qui dominent l'organisation et le fonctionnent des divers services publics.

Il est facile de voir, d'après cet exposé, que ces services, soumis à une organisation analogue, assujettis directement ou indirectement et à des degrés divers à la volonté unitaire du gouvernement, ne peuvent fonctionner sans relations les uns avec les autres. Ils fonctionnent sur les mêmes circonscriptions territoriales, ils ont pour bénéficiaires les mêmes individus, ils obéissent tous plus ou moins à l'action du pouvoir central, ils ont pour but la satisfaction des mêmes besoins (1) et y pourvoient par les mêmes procédés, dans ces conditions il est impossible qu'ils s'ignorent mutuellement. Au contraire, il importe qu'ils se pénètrent et se limitent, qu'ils s'accordent pour concourir au même but, pour donner à l'intérêt

(1) Les besoins collectifs d'ordre public auxquels doivent satisfaire les services généraux ne sont pas essentiellement différents de ceux qui correspondent aux services locaux. Les besoins des habitants d'un département déterminé ne sont pas d'une nature différente de ceux des habitants des communes de ce département, des départements voisins ou même du territoire tout entier. Les besoins sont les mêmes pour tous, mais il sont susceptibles de nuances; ils peuvent être éprouvés d'une manière particulière par les habitants d'un territoire déterminé, et ils doivent alors être satisfaits d'une manière particulière. Cette nécessité de l'adaptation des services aux besoins qu'ils ont pour but de satisfaire est la seule raison d'être de la distinction des services.

général, par les mêmes procédés, conçus et appliqués dans le même esprit, les satisfactions qu'il réclame.

Au surplus, nous n'avons pas l'intention de faire une étude théorique et abstraite de la pénétration des services, mais au contraire une étude pratique reposant toute entière sur notre droit positif actuel ; c'est pourquoi nous tenons à bien préciser dès maintenant quel sera exactement l'objet des développements qui vont suivre.

Reprenant l'idée de coopération mise en avant par M. Hauriou, nous nous proposons de montrer que les différentes administrations publiques coopèrent à l'œuvre d'administration générale du pays. Nous analyserons cette coopération, et nous verrons qu'elle est susceptible de degrés divers.

Tantôt deux ou plusieurs administrations organisent librement et dirigent en commun un service : elles sont alors placées sur un pied d'égalité et il y a gestion en commun du service au sens absolu de ce terme.

Tantôt il y a collaboration plutôt que coopération ; les administrations coïntéressées ne sont plus sur un pied d'égalité. L'une a la direction effective du service, c'est-à-dire la direction de son personnel, et l'autre intervient, soit pour surveiller et contrôler la première, soit pour lui fournir une aide matérielle sous forme de prêts de fonction-

naires, prestations de meubles ou d'immeubles et contributions pécuniaires.

Dans le premier cas, les administrations en présence déterminent librement les conditions de la gestion en commun; nous sommes en présence de relations contractuelles, volontaires.

Dans les autres cas, il n'y a plus libre discussion des conditions de la gestion commune; ces conditions sont déterminées par la loi ou les règlements et les administrations intéressées ne sont point libres de s'y soustraire; les relations de cette catégorie sont des relations légales, forcées.

Les premières relations ont une grande importance au point de vue juridique, les secondes une plus grande importance au point de vue politique puisqu'elles sont le résultat nécessaire et immédiat de la décentralisation administrative.

L'ensemble de ces relations forme ce que M. Hauriou appelle, et ce que nous appellerons aussi la coadministration. Nous renfermons donc dans ce terme toutes les relations, légales ou contractuelles, qui se forment entre administrations publiques.

Nous diviserons notre étude en trois parties.

Dans une première partie, nous passerons en

revue les principales relations qui s'établissent entre administrations (1).

Une seconde partie étudiera la nature et les effets juridiques de ces relations ainsi que les difficultés contentieuses auxquelles elle peuvent donner lieu.

Enfin l'étude de la coadministration dans ses conséquences politiques, spécialement en ce qui concerne la décentralisation, constituera notre troisième partie.

---

(1) Indépendamment des relations qui s'établissent entre les administrations publiques dotées de la personnalité morale et qui constituent ce que nous appelons la coadministrtion, il existe des rapports entre les différents services, non personnalisés, qui composent chacune des administrations générale ou locales. Ces services ont parfois un budget spécial, un personnel et un domaine propres; ils possèdent une individualité bien marquée, ils ont une personnalité financière et interviennent comme parties contractantes dans différentes conventions. Nous n'étudierons pas ces rapports qui n'intéressent que la vie intérieure des administrations et ne sont point la révélation extérieure de leur personalité.

Nous négligerons de façon systématique, comme nécessitant de trop longs développement, toutes les relations coadministratives ayant trait aux services coloniaux.

PREMIÈRE PARTIE

Relations entre Administrations

PREMIÈRE PARTIE

Relations entre Administrations

La gestion d'un service administratif quelconque exige une organisation matérielle, ce que M. Hauriou appellerait une entreprise d'Administration. Or toute entreprise se compose de certains éléments matériels : un domaine, un personnel et des ressources.

Un domaine, c'est-à-dire des bâtiments affectés à l'usage de bureaux, d'hôpitaux, de musées, etc., des meubles pour les garnir selon leur affectation.

Un personnel de direction et d'exécution technique.

Enfin des ressources provenant : ou bien des revenus du domaine, de taxes correspondant aux services rendus, des impôts, contributions et subventions de toute nature fournis par certaines collectivités à base territoriale ou par d'autres administrations.

Pour des raisons économiques ou politiques, certains services prêtent à d'autres leur personnel ou des portions de leur domaine : l'Etat prête aux administrations locales ou spéciales ses percepteurs et trésoriers payeurs généraux, son personnel des eaux et forêts, de la voirie, etc.

Pour les mêmes raisons, les frais de certains services sont mis, pour le tout ou pour partie, à la charge d'administrations qui n'en ont pas la gestion. Souvent le matériel est fourni par une administration et le personnel par une autre. (Service de l'Enseignement.)

Pour les mêmes raisons encore, les actes des administrations décentralisées sont soumis au contrôle du Gouvernement. Toutes les mesures de tutelle constituent des faits de coadministration (1).

---

(1) « Il est tout un ordre de faits dans lequel je n'ai pas voulu entrer, dit M. Hauriou (*La gestion administrative*, p. 31), parce que ce sont des matières où le recours contentieux ordinaire n'a pas encore suffisamment pénétré pour que je puisse en tirer argument, mais où, cependant, la gestion entendue comme collaboration au service public, se manifeste avec une évidence grandissante ; c'est ce que l'on a appelé jusqu'ici la tutelle administrative, parce que le point de vue de la puissance y a dominé exclusivement, mais ce que l'on sera conduit à appeler plutôt le consortium administratif, à mesure que par derrière les relations de puissance on verra de plus en plus apparaître les relations de collaboration entre l'Administration centrale et les administrations locales, entre les administrations locales, entre les établissements publics. »

Enfin, parfois, des services sont organisés et gérés en commun par plusieurs administrations.

Dans cette première partie, nous allons passer en revue les plus importantes de ces relations coadministratives. Comme elles sont soit légales, soit contractuelles, nous traiterons, dans un titre premier, de la coadministration légale, et dans un titre deuxième, de la coadministration contractuelle.

TITRE PREMIER

Coadministration légale.

La coadministration légale résulte soit de l'exercice de la tutelle administrative, soit de la participation de certains fonctionnaires ou organismes appartenant à une administration à l'exécution des services d'une autre administration, soit de la collaboration financière d'une administration au fonctionnement d'une autre administration.

Nous diviserons donc ce titre premier en trois chapitres correspondant à chacun de ces chefs de coadministration.

CHAPITRE PREMIER

Coadministration résultant de l'exercice de la tutelle administrative.

Nous n'avons pas l'intention de rappeler ici dans tous leurs détails les mesures de tutelle; nous allons seulement indiquer quelles sont ces mesures et les circonstances dans lesquelles elles peuvent être prises.

Auparavant, il nous faut dire en quelques mots quelles sont les autorités qui exercent la tutelle.

§ 1er. — Autorités qui exercent la tutelle.

En principe, la tutelle étant un contrôle du gouvernement sur le fonctionnement des administrations décentralisées, l'exercice des mesures de tutelle est confié à des représentants du pouvoir central.

Les ministres, ou au moins certains d'entre eux, ont certains pouvoirs de tutelle, directement ou indirectement, sur les administrations décentralisées.

Le ministre de l'Intérieur étant le supérieur hiérarchique des préfets et ceux-ci ayant des

fonctions de tutelle importantes, se trouve avoir une part d'action très grande sur les autorités locales ou spéciales. Aussi y a-t-il au Ministère de l'Intérieur une Direction des affaires départementales et communales.

Ce même ministre peut porter à trois mois le temps de suspension des maires et adjoints déjà suspendus par le préfet (l. 5 avril 1884, art. 86).

Le ministre des finances révoque les préposés en chef d'octroi.

Les Commissions administratives des hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance, peuvent être dissoutes et leurs membres, sans distinction d'origine, révoqués par le ministre de l'Intérieur.

L'autorité tutrice des Chambres de Commerce est le ministre du Commerce ; c'est lui qui ratifie les élections, approuve les budgets, règle les comptes, approuve les délibérations (l. 9 avril 1898, art. 14), etc.

Le ministre de la guerre exerce un certain pouvoir de tutelle sur les administrations locales en ce qu'il peut, soit empêcher la construction de certains travaux publics (interdit militaire), soit exiger un certain mode d'exécution [Servitudes de la zone frontière] (1).

---

(1) Loi du 7 avril 1851 : règlements des 16 août 1853 et 8 septembre 1878, décret des 5 et 6 février 1889, art. 3.

Le chef de l'Etat a, en principe, la tutelle des départements, et le préfet celle des communes et des établissements de bienfaisance.

Toutefois, certaines autorités décentralisées sont exceptionnellement chargées de fonctions de tutelle. Nous disons exceptionnellement, car la tutelle a pour but primordial de sauvegarder et maintenir l'unité de l'Etat ; en principe donc, son exercice doit être confié à des agents de l'Etat, et non à des organismes décentralisés sujets eux-mêmes à la tutelle. Mais ce principe admet quelques dérogations (2).

Conseil général. — Le Conseil général a, dans une certaine mesure, la tutelle des communes ; il a sur ce point enlevé au préfet quelques-unes de ses attributions :

1° Il arrête chaque année, dans sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Si le conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le

(1) Lorsque l'exercice de la tutelle est confié à des organismes décentralisés, il y a ce que M. Hauriou appelle une décentralisation de la tutelle. Ce régime a fonctionné chez nous sous la Constituante (loi du 14 décembre 1789) pour les conseils municipaux : il fonctionne actuellement en Belgique, mais un peu atténué.

maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'àla session d'août de l'année suivante (loi 10 août 1871, art. 42).

2° Il statue définitivement sur les objets ci-après :

Changements à la circonscription des communes d'un même canton et désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux (art. 46, n° 26). — Sectionnement électoral des communes (art. 43, l. 5 avril 1884, art. 12). — Etablissement, suppression ou changement des foires et marchés (l. 16 septembre 1879, l. 5 avril 1884, art. 68). — Chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Le conseil général a ici de grands pouvoirs bien que ces chemins soient la propriété des communes ; d'abord, il classe et déclasse les chemins, en détermine la largeur, opère la reconnaissance des chemins anciens ; ensuite, il en prescrit l'ouverture ou le redressement, décisions qui produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire qui entraînent des attributions de propriété par voie d'alignement, etc., (art. 46, n^{os} 7 et 8).

3° Il donne son avis sur l'application des dispositions de l'article 90 du code forestier relatives à la soumission au régime forestier des bois taillis ou futaies appartenant aux communes, et à

la conversion en bois de terrains en pâturage; sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux (art. 50). Il a aussi de nombreux avis à donner en matière d'octrois municipaux (l. 5 avril 1884, art. 137) ; etc...

Il touche à l'administration des hospices lorsqu'il fixe le prix de journée d'entretien des enfants assistés dans les établissements dépositaires, désigne les hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile, décide du rattachement des communes à un hôpital pour l'assistance médicale, et donne son avis pour la fixation du prix de journée des vieillards et malades dans les hospices et hôpitaux (l. 27 juin 1904, art 47; l. 14 juillet 1905, art. 22 et 23 ; l. 25 juillet 1893, art. 4 et 24).

Commission départementale. — La commission départementale a, dans une certaine mesure, la tutelle des communes et des établissements de bienfaisance. Après avoir pris l'avis ou entendu les propositions du préfet, elle répartit le fonds commun des amendes (1). Elle prononce, sur l'avis du conseil municipal, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redres-

(1) V. infra. Chapitre III, deuxième section.

sement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite desdits et approuve les abonnements relatifs aux subventions industrielles pour leur dégradation, (l. 10 août 1871, art. 86). Mêmes attributions en matière de chemins ruraux (l. 20 août 1881, art. 4).

Conseil municipal. — Le conseil municipal exerce la tutelle sur un certain nombre d'établissements publics ; les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux et hospices, la caisse des écoles primaires. Lorsqu'un hospice, un hôpital ou un bureau de bienfaisance veut faire un emprunt dont la somme ne dépasse pas le chiffre de ses revenus ordinaires et que le remboursement doit être opéré dans le délai de douze années, le conseil municipal donne son avis auquel le préfet est obligé de se conformer en ce sens qu'il ne peut pas autoriser si le conseil désapprouve (art. 119, l. 5 avril 1884). L'avis conforme du conseil municipal est également nécessaire pour l'aliénation d'un bien hospitalier ou les traités à passer de gré à gré ou par abonnement pour les fournitures d'alimentation nécessaires à l'établissement hospitalier (1). Le droit commun des délibérations

(1) Jamais le dissentiment du conseil municipal ne peut faire échouer les délibérations prises par la commission administratives du bureau de bienfaisance.

des commissions admistratives des hôpitaux et hospices est qu'elles sont soumises à l'avis du conseil municipal et à l'approbation du préfet.

Enfin le conseil municipal exerce une certaine influence sur les établissements communaux de bienfaisance en nommant une partie des membres de leurs commissions administratives.

Ceci dit, voyons brièvement quels sont les procédés de la tutelle administrative.

§ 2. — Procédés de la tutelle administrative

La tutelle administrative, disent les auteurs, se manifeste par deux sortes de mesures : mesures à l'égard des personnes; mesures à l'égard des actes.

1° *Mesures à l'égard des personnes.*

Le droit de contrôle de l'autorité supérieure s'exerce, disent les auteurs, à l'égard des personnes, par des nominations, des suspensions ou révocations de fonctionnaires, l'acceptation ou la déclaration d'office de leur démission, la suspension ou la dissolution des commissions ou conseils locaux ou spéciaux et par un certain pouvoir de substitution d'action.

Reprenons ces différentes mesures :

Nomination. — Le préfet, représentant du pouvoir central, nomme les gardes forestiers des départements, communes et établissements publics, les conservateurs des musées des villes; il donne son agrément à la nomination des agents de police et des gardes-champêtres ainsi qu'à la révocation des mêmes agents. Le ministre des finances révoque les préposés en chef d'octroi.

Le préfet nomme une partie des membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance.

Suspension. — Les conseils municipaux, les maires et adjoints, peuvent être suspendus pour un mois par arrêté préfectoral motivé; les maires et adjoints ne peuvent être l'objet d'une mesure de ce genre qu'après avoir été invités à fournir des explications sur les faits qui leur sont reprochés. Le délai de suspension peut être porté à trois mois par le ministre de l'Intérieur pour les maires et adjoints.

Révocation ou dissolution. — Les maires et adjoints peuvent être révoqués par décret motivé après avoir été invités à fournir des explications écrites ou verbales.

Les membres des commissions administratives des établissements communaux de bienfaisance,

sans distinction d'origine, peuvent être révoqués par le ministre de l'Intérieur.

Les conseils généraux et municipaux peuvent être dissous par décret. Pour les seconds, il faut un décret motivé pris en Conseil des Ministres; pour les premiers un décret ordinaire suffit, mais ils ne peuvent être dissous par voie de mesure générale (l. 1871, art. 36).

Les commissions administratives des établissements de bienfaisance peuvent être dissoutes par arrêté du ministre de l'Intérieur (l. 21 mai 1873, art. 5).

Déclaration de démission d'office. — Sont déclarés démissionnaires d'office : par le Conseil d'Etat sur la demande du ministre de l'Intérieur, les conseillers généraux ou municipaux qui, sans excuse jugée valable, refusent de remplir une de leurs fonctions (l. 7 juin 1873, art. 1 et 4); par le préfet, les conseillers municipaux qui, sans motifs reconnus valables par les conseils intéressés, ont manqué à trois convocations successives.

Tout membre d'une commission départementale qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs sans excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire.

Acceptation des démissions volontaires. — Les conseillers généraux et municipaux, les maires et adjoints, peuvent donner leur démission. La

démission des conseillers généraux est adressée au président du conseil général ou de la commission départementale qui avise le préfet ; elle n'est définitive qu'après avoir été acceptée par le préfet. Celle des conseillers municipaux, maires et adjoints, est adressée au sous-préfet, elle est définitive à partir de l'accusé de réception délivré par le préfet, ou, à défaut de cette pièce, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée (l. 1884, art. 60 et 81).

Substitution d'action. — Le préfet peut se substituer au maire lorsque celui-ci refuse, après une mise en demeure, d'ordonnancer une dépense régulièrement liquidée.

Il en est de même au cas où le maire refuse ou néglige d'accomplir les actes qui lui sont prescrits par la loi (art. 85).

Il peut arriver qu'un conseil municipal refuse de voter le budget de la commune. Le préfet doit alors dresser lui-même un budget dans lequel ne seront comprises que les dépenses obligatoires; il met ensuite le conseil municipal en demeure de le voter, et, en cas de refus, procède d'office au réglement de ce budget en arrêtant le chiffre de chaque dépense, soit d'après sa quotité réelle, soit d'après la moyenne des trois dernières années, suivant les règles posées par l'art. 149 de la loi de 1884 (Règlement du ministère de l'Intérieur

30 nov. 1840 (art.229); Instr. gén. des finances, 20 juin 1859 (art. 821); C. d'Et. 7 août 1903. Commune de Liverson).

Lorsque dans une commune nouvelle n'ayant pas encore eu de budget, le budget, pour une cause quelconque, n'apas été définitivement réglé, avant le 1er janvier, la loi attribue au préfet, statuant en conseil de préfecture, le droit d'établir d'office un budget qui peut comprendre des dépenses facultatives.

Lorsqu'un conseil général refuse ou néglige de délibérer sur l'organisation dans le département des services de l'assistance médicale gratuite ou de l'assistance aux vieillards, ou lorsque les délibérations prises par lui sur ces objets sont suspendues par application de l'article 49 de la loi de 1871, il peut être pourvu à l'organisation de ces services par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (l. 15 juillet 1893, art. 5; l. 14 juillet 1905. art. 6). Il en est de même pour l'organisation dans le département du service de l'hygiène publique (l. 15 février 1902, art. 20).

Il y a substitution d'action, encore, l'orsqu'une dépense est inscrite d'office dans un budget local par arrêté préfectoral ou par décret, lorsqu'une imposition est établie d'office pour subvenir aux dépenses obligatoires, lorsqu'un emprunt est con-

tracté d'office par l'Etat, au nom des communes qui se refusent à remplir leurs obligations en matière d'enseignement primaire. Dans tous ces cas, il s'agit de questions financières, budgétaires, et de dépenses obligatoires. Les administrations locales sont tenues envers l'Etat d'une obligation de donner; le premier acte d'exécution de cette obligation, acte absolument nécessaire d'après les règles de la comptabilité administrative, est l'inscription au budget des sommes à fournir. Cette inscription constitue donc pour les conseils locaux une obligation de faire, obligation qui est sanctionnée par la substitution d'action.

La substitution d'action peut être employée par l'autorité supérieure toutes les fois que les administrations décentralisées refusent ou négligent d'exécuter leurs obligations.

Les départements et les communes sont tenus, envers certains services généraux, à des prestations immobilières. C'est ainsi que le département doit fournir les bâtiments nécessaires au logement du préfet et de ses bureaux, des sous-préfets et de leurs bureaux, les casernes de gendarmerie, les bâtiments des écoles normales, des tribunaux, le local du service départemental de l'Instruction publique, le bureau de l'inspecteur d'Académie. La commune, de son côté, doit fournir les mairies, les écoles primaires, les locaux des justices

de paix, etc. Si ces administrations n'ont pas dans leur patrimoine immobilier des bâtiments ou locaux pouvant être affectés à ces destinations, elles doivent prendre à bail les immeubles nécessaires et les mettre à la disposition des services intéressés.

Les conditions des baux doivent être réglées par le conseil général (art. 62, 3°) ou municipal qui autorise en même temps le préfet ou le maire à passer l'acte ; les dépenses doivent être portées ensuite au budget avec les crédits nécessaires.

Si, le bail une fois passé, le conseil refuse d'inscrire la dépense au budget, il y a lieu à inscription d'office.

Si, au contraire, le bail n'existe pas encore et que le conseil refuse de s'en occuper ou d'en fixer les conditions, les baux sont passés par le préfet et approuvés par le ministre compétent (décret 12 juillet 1893, art 95) et les dépenses correspondantes inscrites d'office, pour le département ; pour la commune, les baux sont passés aussi par le préfet (1) ou par un délégué du préfet (2).

---

(1) Le droit du préfet de louer d'office les bâtiments nécessaires n'est exprimé formellement dans les textes qu'en matière de bâtiments scolaires (décret 7 avril 1887, art. 42, loi 10 juillet 1903, art. 1er).

(2) Des règles spéciales sont édictées par la loi du 10 juillet 1903 pour le cas où un conseil municipal refuse de fournir les

Telles sont les mesures de tutelle à l'égard des agents ou conseils ; il nous faut parler maintenant de celles relatives à leurs actes.

2° *Mesures à l'égard des actes.*

En certaines matières, et pour certaines opérations, les administrations locales sont obligées d'agir d'une certaine manière, d'organiser selon

---

locaux nécessaires au service de l'enseignement primaire. Nous allons les indiquer brièvement.

Lorsque, par suite de la négligence ou du refus d'un conseil municipal, ou encore par suite de désaccord entre les communes intéressées, le local nécessaire à la tenue de l'école primaire et au logement des maîtres n'a pas été fourni, il y est pourvu d'office par le préfet de la facon suivante :

Si le service peut-être convenablement assuré par une location, le préfet met le conseil municipal en demeure de voter le bail. Si, dans le délai de deux mois, le conseil n'a rien décidé, le préfet fait passer le bail au nom de la commune, soit par le maire, soit au refus de celui-ci, par un délégué spécial ; dans ce dernier cas la durée du bail ne peut excéder trois ans (l. 10 juillet 1903, art. 1er, § 2).

Lorsque, après avis du conseil départemental de l'enseignement primaire, le préfet juge nécessaire la construction d'un bâtiment, il met le conseil municipal en demeure de choisir un emplacement et de désigner un architecte dans un délai qui ne peut excéder deux mois.

Si l'assemblée se conforme à l'invitation qui lui a été adressée et si l'emplacement qu'elle propose est accepté, un nouveau délai de deux mois lui est imparti pour arrêter les plans et devis et voter les ressources nécessaires.

Si au contraire elle résiste à l'injonction ou propose un emplacement inacceptable, le préfet, après avis du conseil départemental, désigne lui-même l'emplacement. Il met de nouveau le conseil municipal en demeure de choisir un archi-

des types bien déterminés les services facultatifs qu'elles veulent créer (1).

Ce procédé de tutelle, relativement récent, s'est beaucoup développé dans ces dernières années ; nous citerons, à titre d'exemples, les cas suivants :

Les chemins de fer d'intérêt local prévus par la loi du 11 juin 1880 ne peuvent être exécutés que par concession ; l'acte de concession doit être

---

tecte pour dresser les plans et devis, et, à défaut de désignation par l'assemblée dans le délai d'un mois, il nomme lui-même un architecte qui établit le projet.

Dès que le projet est prêt, il est soumis au conseil municipal, qui est invité à l'approuver et à créer, dans le délai d'un mois, les ressources nécessaires à son exécution. Faute par le conseil d'avoir voté ces mesures, le préfet approuve lui-même le projet après avis de l'inspecteur d'académie, du comité départemental des bâtiments civils et du conseil départemental d'hygiène ; il prend un arrêté fixant le montant de la dépense et indiquant comment il y sera pourvu, sous la réserve des décisions à prendre par le gouvernement sur les mesures mentionnées à l'article 4.

Aux termes de l'article 4 de cette loi, il est statué par un décret en Conseil d'Etat : 1° sur le chiffre de la dépense, lorsqu'il excède le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885. (Ce tableau est remplacé par celui inséré à l'article 51 de la loi de finances du 27 février 1912) ; 2° sur l'emprunt à contracter par la commune ; 3° sur l'imposition d'office à établir pour faire face aux annuités de remboursement, etc.

Ainsi donc, en cette matière spéciale, non seulement il peut y avoir lieu à inscription et imposition d'office, mais encore à emprunt d'office, dont les annuités seront payées par les recettes provenant de l'imposition d'office.

(1) Ce procédé a été mis en lumière par M. Hauriou, op. cit., p. 148.

calqué sur le cahier des charges type dressé par règlement d'administration publique du 6 août 1881.

Même exigence pour les réseaux de tramways ; pour les réseaux de distribution d'énergie électrique, en vertu de la loi du 15 juin 1906 et du cahier des charges type y annexé.

Si les communes veulent organiser un service public pour combattre les incendies, elles sont obligées d'adopter le type du service des sapeurs-pompiers qui, d'ailleurs, surtout depuis le décret du 10 novembre 1903, est à certains égards complètement centralisé.

Les règlements de police municipaux pris en exécution de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique doivent être calqués sur des règlements types élaborés par le conseil supérieur d hygiène.

Ces hypothèses mises à part, les administrations locales sont, en principe, libres d'organiser leurs services comme elles l'entendent. Mais leur liberté est loin d'être complète ; dans de nombreux cas, leurs décisions ne sont pas exécutoires par elles-mêmes ; elles ne le deviennent qu'après avoir été approuvées expressément ou tacitement par l'autorité supérieure. Dans d'autres cas, elles sont exécutoires par elles-mêmes mais peuvent être annulées, soit pour simple inopportunité, soit seulement pour des motifs déterminés.

Nous ne voulons pas entrer dans le détail de ces cas; tous les ouvrages les examinent et en apprécient l'importance. Nous ferons seulement remarquer qu'en principe les autorités tutrices ne peuvent qu'approuver ou annuler les décisions des agents ou conseil locaux, mais non les réformer.

Nous disons en principe seulement, car il est une mesure de tutelle, dont nous avons déjà parlé; l'inscription d'office des dépenses obligatoires aux budgets locaux, qui aboutit en définitive à une véritable réformation des actes de l'autorité en tutelle.

Voici en quelles circonstances cette mesure intervient :

« Si un conseil général (1), dit l'article 62 de la loi de 1871, omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le payement des dépenses obligatoires ordinaires ou extraordinaires ou pour l'acquittement des dettes exigibles, le crédit néces-

(1) Les budgets locaux et spéciaux doivent être approuvés, réglés par l'autorité supérieure. « Le budget délibéré par le conseil général, dit l'article 57 de la loi de 1871, est définitivement réglé par décret ». — « Le budget de chaque commune, dit l'article 145 de la loi de 1884, est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet. — Le budget des villes dont le revenu est de trois millions de francs au moins, est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du ministre de l'Intérieur. »

saire est inscrit d'office au budget, soit ordinaire, soit extraordinaire, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin des Lois*. Il est pourvu au payement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recette, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget, sauf le cas prévu au paragraphe 2 du présent article ».

Les pouvoirs de l'autorité supérieure sont très nettement indiqués dans cet article. Les dépenses obligatoires sont inscrites d'office au budget des dépenses, et des crédits correspondants sont portés au budget des recettes. Ces crédits sont prélevés sur celui voté pour dépenses imprévues, et, à défaut, ils donnent lieu à une imposition spéciale.

Cette manière de faire constitue, en définitive, une modification du budget, une réformation :

l'autorité tutrice peut réformer les actes des autorités décentralisées.

Cette réformation apparaît avec un caractère particulièrement sensible en ce qui concerne les budgets communaux. « Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune, dit l'article 148 de la loi de 1884, peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le paragraphe 2 de l'article 145 et par le paragraphe 2 de l'article 147; mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires. »

Il résulte de ce texte que l'autorité qui règle le budget d'une commune peut, s'il y a lieu à inscription d'office, réduire ou supprimer à son gré les dépenses facultatives, bouleverser librement l'arrangement du budget et les combinaisons financières du conseil municipal. Elle peut procéder de même, au cas où il est pourvu à toutes les dépenses obligatoires, lorsque des recettes extraordinaires alimentent le crédit pour dépenses imprévues ou sont appliquées, dit l'article 145, « aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires ».

Ainsi donc il peut y avoir lieu à réformation du budget communal toutes les fois qu'il n'est pas pourvu à toutes les dépenses obligatoires et qu'il

est fait emploi de recettes extraordinaires. Dans tous les cas, même si le budget est parfaitement régulier, l'autorité supérieure peut modifier les propositions du conseil municipal, soit en augmentant les prévisions qui paraîtraient insuffisantes, ou en ajoutant même des recettes nouvelles qui auraient été omises par l'assemblée communale, soit en réduisant ou en supprimant les recettes qui auraient été évaluées à un chiffre trop élevé ou dont la réalisation ne serait pas suffisamment assurée pour qu'il en soit fait état (1).

Nous constatons, en tout ceci, des réformations d'actes opérées par une substitution d'action. Nous pouvons donc dire que les délibérations des assemblées locales, ou spéciales, relatives aux finances, sont non seulement sujettes à approbation, mais aussi à annulation et réformation.

Disons un mot de la façon dont s'opère cette réformation (2).

Lorsqu'une dépense obligatoire a été omise ou inscrite pour une somme insuffisante dans un budget départemental, l'inscription d'office ne peut être opérée par le décret qui règle le budget:

---

(1) Ces dernières règles s'appliquent aussi aux budgets départementaux.

(2) L'utilité de ces quelques détails apparaîtra dans notre 3e partie, lorsque nous apprécierons l'importance politique de la procédure d'inscription d'office.

elle doit résulter d'un décret en Conseil d'Etat. Point n'est besoin, d'ailleurs, d'appeler au préalable le conseil général à prendre, au sujet de ladite dépense, une délibération spéciale.

En ce qui concerne le budget communal, si l'autorité supérieure estime que le crédit voté par le conseil municipal pour une dépense obligatoire est insuffisant et qu'il doit être porté à un chiffre plus élevé, ou qu'il y a lieu de rétablir au budget une dépense omise par le conseil, elle doit, tout d'abord, et à la différence de ce qui a lieu pour les conseils généraux, appeler l'assemblée communale à prendre à ce sujet une délibération spéciale. Pour répondre au vœu de la loi, l'invitation adressée au conseil de délibérer à nouveau, doit lui faire connaître qu'il s'agit de pourvoir à une dépense obligatoire à laquelle la commune ne saurait se soustraire et qui, si elle n'était pas votée, serait inscrite d'office au budget.

Ainsi, il ne suffirait pas, notamment, que le conseil saisi, même par l'intermédiaire du préfet, de la réclamation des tiers intéressés, l'eut rejetée par une délibération formelle. Cette réclamation ne pourrait pas suppléer à la mise en demeure que l'administration préfectorale doit adresser à la municipalité et qui doit nécessairement précéder l'emploi des mesures coercitives prévues par la loi. (C. d'Etat, 24 janvier 1872, Ville de Dijon.)

Si, après cette mise en demeure, le conseil municipal a refusé de voter la dépense ou l'augmentation de dépense réclamée comme obligatoire, le crédit est inscrit d'office par un décret ou un arrêté *spécial* disposant qu'il sera inscrit d'office au budget de la commune un crédit de telle somme, applicable à telle dépense. L'autorité supérieure ne peut pas se borner à comprendre le crédit dans le budget, en vertu de l'arrêté ou du décret qui règle ce budget.

Les règles qui précèdent ne sont pas applicables en ce qui concerne les dépenses du service de la police dans les villes de plus de 40.000 habitants. Aux termes du second paragraphe de l'article 103, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour ces dépenses, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par le Président de la République, le Conseil d'Etat entendu. Ainsi, quel que soit le chiffre des revenus de la ville, et alors même qu'ils seraient inférieurs à trois millions, le crédit nécessaire pour le service de la police ne pourrait être inscrit d'office au budget que par un décret. De plus, le décret ne pourrait être rendu qu'après avis du Conseil d'Etat, formalité qui n'est pas exigée pour les autres dépenses.

Nous avons déjà dit que l'inscription d'office apportait un trouble plus ou moins grand dans le budget élaboré par les conseils locaux. L'équilibre de ce budget est rétabli en principe par le décret ou arrêté qui procède à l'inscription d'office. En ce qui concerne le budget départemental, le décret portant inscription d'office pourvoit lui-même au paiement de la dépense, au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recette, soit sur le crédit pour dépenses imprévues. En ce qui concerne le budget communal, l'acte administratif de réglement remplit le même rôle, mais avec une liberté plus grande. Tandis que dans le budget départemental il ne peut être touché qu'aux excédents de recette et au crédit pour dépenses imprévues, dans le budget communal, au contraire, toutes les dépenses facultatives non couvertes par des recettes spéciales peuvent être réduites ou supprimées (art. 148). Mais si, dans le premier cas, il n'y a ni excédent de recette, ni crédit pour dépenses imprévues, et si dans le second les dépenses facultatives ne peuvent être supprimées ou réduites sans de grands inconvénients, il y a lieu, pour payer la dépense inscrite, de recourir à l'impôt.

Le conseil municipal auquel l'autorité supérieure s'est substituée pour l'inscription d'office est alors invité à voter les ressources nécessaires

au paiement de la dépense inscrite. S'il s'y refuse (1), il y a lieu d'établir une imposition d'office. Pour le budget départemental, il n'y a pas lieu d'inviter le conseil général à voter les ressources nécessaires ; l'imposition d'office est établie par le décret d'inscription d'office lui-même (art. 62). Ceci dit, voici quelques détails :

Le décret inscrivant d'office une dépense au budget départemental établit lui-même, s'il y a lieu, une imposition d'office correspondante, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances ; sinon il faut une loi spéciale.

L'acte administratif portant inscription d'office d'une dépense à un budget communal, ne peut établir lui-même une imposition d'office, le conseil municipal devant être appelé à voter les crédits nécessaires avant qu'on ait recours au procédé extrême de l'imposition d'office. Cette imposition résulte d'un décret si la contribution extraordinaire

---

(1) D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le refus du conseil municipal de voter les ressources applicables à la dépense doit être postérieur à l'inscription d'office du crédit au budget. Ainsi, il ne suffit pas que la délibération rejetant le crédit réclamé par l'administration supérieure ait, en même temps, refusé de voter les ressources ; il faut que ce refus soit formulé dans une nouvelle délibération à la suite de l'inscription d'office. (Avis de la Section de l'Intérieur, 23 mars 1892. Commune de la Renaudière.)

n'excède pas le maximum fixé annuellement par la loi de finances (1), et d'une loi spéciale, si elle excède ce maximum.

L'imposition d'office ne peut résulter d'un arrêté préfectoral que dans un seul cas : l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux décide, en effet, que si un conseil municipal mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, le préfet pourra d'office imposer la commune dans les limites du maximum, c'est-à-dire jusqu'à concurrence de trois journées de prestations et de cinq centimes additionnels.

Nous n'avons parlé en tout ceci que des budgets locaux, mais le droit d'inscription d'office existe aussi à l'égard des budgets des établissements publics : hôpitaux et hospices, bureaux de bienfaisance, chambres de commerce, etc. La chose n'est point dite formellement dans les textes, mais il est logique que le droit de régler leur budget, qui appartient à l'autorité supérieure, entraîne celui d'y inscrire d'office les dépenses obligatoires et plus particulièrement les dettes exigibles. L'inscription d'office de celles-ci est,

(1) Depuis la loi du 16 juillet 1902, art. 13, ce maximum est fixé à 10 centimes : il est porté à 20 centimes si la dette résulte d'une condamnation judiciaire.

en outre, rendue absolument nécessaire par l'impossibilité dans laquelle se trouvent les créanciers des établissements publics d'employer à leur encontre les voies d'exécution du droit commun. « Le principe de l'inscription d'office, dit Hauriou (1), est ici la contre-partie indispensable du privilège qui exempte l'établissement public des voies d'exécution du droit commun ». Au surplus, la jurisprudence du Conseil d'Etat a déjà eu à examiner la question, et l'a résolue dans le sens qui vient d'être indiqué.

« Considérant, dit un arrêt (2), que les Chambres de commerce, quelle que soit l'indépendance que le législateur a entendu leur reconnaître pour la gestion des intérêts qu'elles représentent, sont, comme tous les établissements publics, soumises au contrôle du gouvernement dont l'exercice n'est pas limité au droit conféré spécialement au Ministre du commerce par l'article 26 de la loi du 9 avril 1898, pour l'approbation des budgets et comptes. »

Cet arrêt ne vise que les Chambres de commerce et admet à leur égard l'inscription d'office, et même l'imposition d'office. Mais comme la situation des autres établissements publics est la même en ce qui concerne le paiement des dettes

(1) Note sous un arrêt du Conseil d'Etat. S. 1910, 3, 17.
(2) C. d'Etat. Chambre de commerce de Rennes, S. 1910, 3, 17.

exigibles, il n'y a pas lieu d'admettre une autre solution à leur égard.

Nous pensons qu'il faut assimiler aux dettes exigibles les sommes qui doivent être versées annuellement par les hospices et bureaux de bienfaisance pour le service de l'Assistance aux vieillards et aux malades (l. 14 juillet 1905, art. 30; l. 15 juillet 1893, art. 30). Elles peuvent donner lieu à une inscription d'office (1).

(1) Le préfet peut donc les inscrire d'office, en réglant le budget, ou refuser son approbation à ce budget tant que la commission administrative n'aura pas fait état de cette dépense. Mais le droit du préfet s'arrête là, et il excéderait ses pouvoirs s'il exigeait des établissements de bienfaisance une participation plus forte que celle qui leur est imposée par la loi. C'est donc tout à fait sans droit que le préfet de la Meuse, terminait une lettre adressée par lui, le 12 mai 1910, aux Présidents des commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance, par cette menace : « J'ajoute que mon administration vérifiera avec un soin scrupuleux les budgets des établissements de bienfaisance, et qu'elle refusera son approbation à ceux pour l'établissement desquels il n'aura pas été tenu compte de toutes les recommandations ci-dessus prescrites. Il importe, en effet, que les bureaux coopèrent, non seulement dans les limites légales, mais encore dans celles de leurs ressources libres, au soulagement des malheureux, et je veillerai toujours à ce que la dette d'assistance des communes ne soit pas grevée au-delà du nécessaire ». Il y a dans cette menace, croyons-nous, un procédé d'intimidation que nous pouvons qualifier d'au moins illégal. C'est avec de telles menaces qu'on détruit toute l'autonomie des administrations décentralisées et qu'on exerce sur elles une tutelle de fait qui dépasse de beaucoup les limites, apres tout fort raisonnables, de la tutelle légale.

Nous croyons avoir donné une idée suffisante de ce qu'est la tutelle administrative ; nous passons donc de suite à notre second chapitre.

CHAPITRE DEUXIÈME

Coadministration résultant de la participation de certains fonctionnaires ou organismes appartenant à une administration, à l'exécution des services d'une autre administration.

Nombreux sont les faits de coadministration qui peuvent être rangés sous ce chef. Nous signalerons seulement les principaux.

§ 1er. — Participation des fonctionnaires de l'Etat a l'exécution des services locaux ou spéciaux.

1° *Services départementaux.*

Le préfet. — Le préfet, agent des services généraux et représentant du gouvernement, est le chef des services administratifs du département. En cette qualité, il instruit toutes les affaires qui doivent être soumises au conseil général et à la commission départementale, et exécute les décisions prises par eux. (L. 10 août 1871, art. 3.)

Personnel des bureaux des préfectures. — Le personnel des bureaux des préfectures, nommé par

le préfet et rétribué par lui sur les fonds d'abonnement, placé exclusivement sous ses ordres et chargé de le seconder dans l'exécution des services généraux, participe aussi à la gestion des services départementaux. Au lieu de s'embarrasser d'un personnel spécial, chargé exclusivement de la préparation des affaires purement départementales, indépendant du préfet et rémunéré sur les fonds du département (1), les conseils généraux préfèrent confier la préparation et l'exécution de ces affaires aux bureaux des préfectures et participer à leurs dépenses (2). Loin de s'opposer à cette manière d'agir, le gouvernement l'a recommandée à diverses reprises (3).

Trésorier-payeur général. — « Les recettes et les dépenses départementales, dit l'article 23 de la loi du 18 juillet 1892, sont effectuées par le trésorier payeur général (4) chargé de poursuivre la

(1) L'article 71 de la loi du 10 août 1871 donne à la commission départementale le droit de prendre, avec l'approbation du conseil général et le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service.

(2) Chaque employé doit être remunéré, partie sur les fonds d'abonnement, partie sur l'allocation départementale (Circ. 19 août 1893 ; l. 9 juin 1853, art. 9 ; décret 9 novembre 1853, art. 31 in fine). Cette manière de procéder rend absolument homogène le personnel de ces bureaux.

(3) Circ. des 8 août 1878 ; 5 août 1879 ; 16 mai 1884. Bull. Min. Int. 1878, p. 330 ; 1879, p. 206 ; 1884, p. 332).

(4) Dans le département de la Seine, les attributions de comptable départemental sont confiées au caissier payeur cen-

rentrée de tous les revenus du département, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le préfet, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. »

Les centimes additionnels départementaux sont recouvrés, en fait, par les percepteurs ; ils sont centralisés à la trésorerie générale [décret du 12 juillet 1893, art. 11] (1). Conformément à l'article 20 de la loi de finances du 18 juillet 1892, le produit en est mis à la disposition du département par douzièmes, le jour même de l'échéance de chaque douzième (2).

Personnel des ponts et chaussées. — L'entretien des routes départementales et vicinales constitue un service départemental : le personnel chargé de l'entretien de ces voies est nommé par le préfet, qui a la haute main sur tout le service. Mais ce personnel n'est pas quelconque ; la loi du 10 août 1871 (art. 46, 6°) ne permet au conseil général de

---

tral du Trésor, en ce qui concerne les dépenses, et au receveur central de la Seine, en ce qui touche la conservation des droits du département (l. 18 juillet 1892, art. 26).

(1) Le recouvrement par les agents de l'Etat est absolument gratuit ; la loi stipule seulement que « les fonds libres des départements sont obligatoirement déposés au Trésor ; ils ne sont pas productifs d'intérêts à leur profit. » (L. 18 juillet 1892, art. 22 ; décret du 12 juillet 1893, art. 14.)

(2) Une avance peut même être faite par l'Etat au département, sur les centimes non échus dans des circonstances exceptionnelles et par décret en Conseil d'Etat.

choisir qu'entre le personnel des ponts et chaussées chargé de l'entretien des routes nationales et les agents-voyers prévus par la loi du 21 mai 1836. Le conseil général excéderait ses pouvoirs s'il choisissait d'autres agents. S'il choisit le personnel des ponts et chaussées, comme l'ont fait la moitié environ des conseils généraux, ce personnel a la charge de toute la voirie (sauf la voirie rurale) à l'intérieur du département, et par conséquent gère à la fois un service général et un service départemental (1).

2° *Services communaux.*

Préfet. — Le préfet intervient ici :

1° Dans la nomination, l'agrément ou la révocation de certains fonctionnaires communaux.

Il nomme les gardes-forestiers, donne son agrément à la nomination des agents de police et des gardes-champêtres, et révoque ces mêmes fonctionnaires (l. 5 avril 1884, art. 102 et 103).

2° En matière de police sanitaire.

Certaines dispositions du règlement municipal édicté en exécution de la loi du 15 février 1902 ne sont destinées à être appliquées qu'en temps d'épidémie ; l'épidémie passée, ces dispositions som-

(1) Cette solution a été adoptée par le département de Meurthe-et-Moselle.

meillent. Mais en cas de danger imminent pour la santé publique, le préfet peut les remettre en vigueur et en ordonner l'exécution immédiate (art. 3). L'urgence est constatée par arrêté du maire, et à défaut, par arrêté du préfet (art. 3).

3° Dans les procédures d'exécution.

Le préfet intervient nécessairement dans les procédures d'exécution des opérations décidées par les conseils municipaux (1).

Commissaires de police. — Les commissaires de police ne sont en principe que des agents des services généraux pour la police générale ; comme tels ils sont nommés et révoqués par décret. Mais

(1) C'est là une idée qui a été fort bien dégagée par M. Hauriou : « Le tout n'est pas, par exemple, pour un conseil municipal, de décider la construction d'une mairie, il s'agit de réaliser la construction, par conséquent d'exproprier le terrain nécessaire, de se procurer les fonds par un emprunt gagé sur des centimes additionnels, de mettre les travaux en adjudication. Si l'administration centrale est embusquée dans la procédure de toutes ces opérations d'exécution, dans la procédure d'expropriation, dans celle du budget, dans celle de l'adjudication des travaux, il est clair que l'exécution ne marchera que du consentement de cette administration centrale. C'est en effet ce qui arrive : le préfet, organe du pouvoir central, intervient dans toutes les procédures d'exécution, et rien ne peut se faire sans lui..... Il faudrait que certaines expropriations pussent être prononcées sans arrêté de cessibilité du préfet, que certaines adjudications pussent être faites sans l'approbation du préfet, que le percepteur pût payer des mandats du maire sur des crédits qui n'auraient pas eu besoin d'être approuvés par le préfet, etc.. » Op. cit., p. 147.

ils sont chargés de l'exécution des règlements de police municipaux, et à ce titre sont payés par les communes.

Les gendarmes sont chargés à la fois de la police générale, de la police judiciaire et de la police rurale ; les gardes-champêtres, de la police municipale et rurale.

Percepteurs. — Les fonctions de receveur municipal sont remplies en principe par le percepteur (l. 25 février 1901, art. 50 (1). L'Etat se

(1) Le recouvrement des revenus locaux par les agents de l'Etat a un double but : un but d'économie et un but de sécurité.

D'abord un but d'économie. En effet, l'emploi de quatre personnels différents affectés aux services généraux départementaux, communaux et spéciaux, pour le recouvrement des recettes, aurait entraîné à la charge de ces trois dernières sortes de services, des frais hors de proportion avec l'importance de leurs ressources.

D'autre part, le recrutement des comptables locaux n'aurait peut-être pas présenté une sécurité suffisante ; des traitements insuffisants n'auraient attiré que des agents d'une éducation technique insuffisante.

Pour ces deux raisons, économie et sécurité, l'Etat a donc imposé en principe aux services locaux et spéciaux ses agents de perception ; et quand, par exception, et en raison de l'importance de leurs ressources, il a permis à certains services d'avoir des receveurs spéciaux, il a restreint ceux-ci à une surveillance toute particulière.

Sur la demande de leurs conseils municipaux, les communes dont les revenus ordinaires excédent cent mille francs, peuvent être dotées d'un receveur municipal spécial. (L. 26 décembre 1908, art. 44.)

Tout ce qui touche aux finances est chose fort importante ; c'est pourquoi les receveurs spéciaux sont soumis à une sur-

rémunère des frais de recouvrement des deniers communaux par la perception de trois centimes additionnels aux sommes perçues au profit de la commune.

Agents forestiers. — Les forêts sont des biens d'une nature très spéciale et aussi d'une importance toute particulière, tant au point de vue financier (1) qu'au point de vue de l'économie nationale et de la salubrité publique. Aussi a-t-il paru prudent au législateur de soumettre les forêts des administrations locales et spéciales au même

---

veillance très sévère de l'administration des finances. Cette surveillance est exercée, d'abord par les receveurs des finances, qui doivent, sous peine de mesures disciplinaires, vérifier la caisse et la tenue des écritures de ces receveurs ; au moins une fois par trimestre, ils doivent vérifier à domicile la caisse et la comptabilité. Ils peuvent, en cas d'irrégularités constatées, placer près du receveur un agent spécial, provoquer sa suspension ou son remplacement provisoire, et même y pourvoir d'office en cas d'urgence, à charge d'en rendre compte immédiatement au préfet et au ministre des finances. (Ord. 17 sept. 1837, art. 1 et 3 ; Instr. gén. art. 1317 et 1321, Circ. fin. 25 févr. 1865.)

(1) « Les forêts des communes et des établissements publics sont destinées à fournir à ces organismes des ressources permanentes; la propriété des forêts appartient tout autant aux générations futures qu'à la génération actuelle. Il est donc rationnel de prendre des mesures pour assurer la conservation des biens qui sont en quelque sorte substitués. Les administrations municipales n'ont que trop de tendance à engager l'avenir, à marquer leur passage aux affaires par des travaux, des créations, dont la dépense serait payée par les générations futures.» (Béquet, Forêts, nº 1266.)

mode de gestion que celles de l'Etat. En conséquence, le personnel d'Etat des Eaux et Forêts administre toutes les forêts aménagées des départements, communes et établissements publics. Il est payé par l'Etat seul, qui se couvre des frais de cette gestion au moyen de certains prélèvements effectués sur les produits principaux des forêts (1).

Les administrations locales et spéciales entretiennent pour la conservation de leurs bois un nombre de gardes déterminé par le maire et les administrateurs des établissements propriétaires, sauf approbation du préfet, sur l'avis de l'administration forestière. Le salaire de ces gardes est réglé par le préfet sur la proposition du conseil municipal ou des établissements propriétaires. [C. forestier, art. 98] (2).

3° *Services spéciaux.*

Il n'y a guère à mentionner ici, en dehors des relations de tutelle, que l'intervention des agents

(1) Ces prélèvements sont de cinq centimes par franc en sus du prix principal des adjudications et du vingtième de la valeur des produits délivrés en nature (C. forestier, art. 106), sans pouvoir excéder annuellement un franc par hectare.

(2) Deux cantons de bois, l'un appartenant à l'Etat, l'autre à une commune ou un établissement public, peuvent être confiés à la garde d'un même agent : la nomination de cet agent appartient au ministre de l'agriculture, et son salaire est payé proportionnellement par chacune des parties intéressées (art. 97).

forestiers de l'Etat, pour la gestion des forêts appartenant aux administrations spéciales, et dont nous venons déjà de parler ci-dessus.

§ 2. — Participation des fonctionnaires des services locaux a l'exécution des services généraux.

Conseil général. — Le conseil général participe au répartement des impôts directs d'Etat : il donne son avis sur tous les objets sur lesquels il est consulté par le gouvernement; quelquefois cet avis est obligatoire [modifications aux circonscriptions administratives, etc.] (1).

Individuellement, les conseillers généraux sont chargés de suppléer, en cas de besoin, les conseillers de préfecture ou les sous-préfets, de siéger au conseil académique, au conseil de révision ; enfin ils sont électeurs sénatoriaux.

Commission départementale. — Lors de la confection d'un cadastre, elle approuve le tarif des évaluations (l. 10 août 1871, art. 87) ; elle assigne

(1) La loi Tréveneuc (15 février 1872) charge les conseils généraux, en cas de dissolution illégale des chambres, d'assurer provisoirement le maintien de l'ordre et de reconstituer provisoirement un gouvernement légal. C'est là une attribution moins d'ordre administratif que d'ordre gouvernemental et quasi constitutionnel.

à chaque membre du conseil général et des conseils d'arrondissement le canton pour lequel il devra siéger au conseil de revision.

Maire. — Le maire, chef des services communaux, est chargé de nombreuses attributions relatives à l'exécution des services généraux (1).

Conseil municipal. — Il présente la liste des répartiteurs des impôts directs ; il est appelé à donner son avis, quelquefois de façon obligatoire, dans certains cas ; il désigne un certain nombre d'électeurs sénatoriaux (l. 9 déc. 1884, art. 6 ; l. 2 août 1875, art. 2).

---

(1) Le maire est officier de police judiciaire et officier de l'état-civil ; il exécute les mesures de sûreté générale, il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements sur le territoire de sa commune (l. 1884, art. 92) ; il délivre tous les certificats destinés à attester la réalité d'un fait qui intéresse un citoyen dans sa vie publique ou civile : certificats de bonne vie et mœurs, de résidence, d'indigence, certificats de vie, etc. Il préside de droit les bureaux électoraux, dirige les opérations du recensement quinquennal, participe aux opérations du recrutement de l'armée, à la surveillance des prisons, des écoles primaires, reçoit certaines déclarations et en délivre récépissé : déclarations d'accidents du travail, d'adhésion à la loi du 9 avril 1898, etc. ; il délivre les billets de logement, les réquisitions, etc.

Nous considérons les polices mixtes comme des polices générales dans lesquelles certains actes particuliers, provisoires, urgents ou de peu d'importance, sont confiés à la vigilance du maire. En intervenant dans ces polices, le maire gère donc des services généraux. (V. loi du 21 juin 1898 et décret du 6 octobre 1904.)

Personnel des mairies. — Le personnel des mairies, comme le maire, participe à l'exécution des services généraux dans la commune.

Personnel de l'octroi. — Le personnel de l'octroi, dans les villes de plus de 4.000 habitants de population agglomérée, perçoit au profit de l'Etat les droits d'entrée et de circulation sur l'alcool (1). Les agents constituant ce personnel sont des fonctionnaires communaux lorsque l'octroi est administré par la ville en régie simple (2).

§ 3. — Participation des fonctionnaires d'un service local ou spécial a l'exécution d'un autre service local ou spécial.

Le conseil municipal de Paris participe d'une façon très étroite à la gestion des intérêts du département de la Seine. Les quatre-vingts membres dont il se compose sont aussi conseillers généraux du département, et le conseil municipal de Paris se transforme en conseil général de la

---

(1) Ordonnance du 9 décembre 1814, art. 90 ; l. 29 décembre 1900, art. 1er).

(2) Si le service de l'octroi était confié à l'administration des contributions indirectes, ce seraient au contraire des agents de l'Etat qui recouvreraient les taxes d'octroi au profit de la commune.

Seine par la seule adjonction de vingt et un conseillers généraux élus par les vingt et un cantons de la banlieue de Paris.

Quel que soit le nombre des hôpitaux ou hospices qui existent sur le territoire d'une commune, il n'y a qu'une seule commission administrative dite des hôpitaux.

S'il y a déjà dans la commune une commission dite des hôpitaux ou une commission du bureau de bienfaisance, elle sert en même temps d'organe au bureau d'assistance médicale.

S'il y a dans la commune une commission des hôpitaux et une commission du bureau de bienfaisance, la réunion de ces deux commissions devient la commission administrative du bureau d'assistance (l. 15 juillet 1893, art. 10).

CHAPITRE TROISIÈME

Coadministration résultant de la collaboration financière d'une administration au fonctionnement d'une autre administration.

Ici, le service collaborateur n'intervient plus d'une façon effective dans la gestion entendue au sens d'orientation générale de la politique du service : il ne fournit plus le personnel et n'a plus aucune autorité ni aucune action sur lui. Il intervient sans doute dans l'exécution du service, mais seulement en lui fournissant les moyens matériels, les meubles, immeubles et ressources pécuniaires nécessaires à son exécution technique, sans participer aucunement à sa direction. Sa participation s'analyse en des prestations réelles.

Nous traiterons, dans deux sections distinctes, de la collaboration qui consiste en prestations de matériel (meubles et immeubles) et de celle qui consiste en prestations pécuniaires (1)

---

(1) Nous faisons remarquer qu'au fond des choses, les prestations de matériel peuvent s'analyser en des prestations pécuniaires.

Première Section

Prestations de Matériel.

Nous diviserons la présente section en autant de paragraphes qu'il y a d'administrations débitrices de ces prestations.

§ 1er. — Prestations mobilières et immobilières de l'État.

En fait de prestations mobilières nous pouvons citer les dons d'œuvres d'art faits par l'Etat aux musées, d'instruments de précision faits aux laboratoires des facultés, etc.

Par contre, nous n'avons trouvé aucun exemple de concession gratuite de jouissance d'immeubles faites par l'Etat au profit d'administrations locales (1).

---

(1) Les communes ont droit aux taxes perçues pour permis de stationnement et occupation de la voie publique sur les portions de routes nationales ou départementales qui traversent leur territoire.

L'Etat abandonne aussi quelquefois des immeubles en toute propriété aux administrations locales ou spéciales: v. l. 12 vendémiaire an V, au profit des hospices; l. 30 mai 1854, 7 mai 1856 et 8 juillet 1852 au profit de la ville de Paris; décret du 9 avril 1811, au profit des départements et communes.

§ 2. — Prestations mobilières et immobilières du département.

Services du ministère de l'Intérieur. — Les bâtiments et le mobilier des préfectures et sous-préfectures (hôtels et bureaux), sont fournis et entretenus par le département (1).

Services du ministère de la Justice. — Les bâtiments et le mobilier de la cour d'assises, des tribunaux de première instance et de commerce, sont également fournis et entretenus par le département (2).

Les maisons d'arrêt, de justice et de correction qui sont nécessaires à l'exécution des services pénitentiaires, dépendance du ministère de la Justice (3), sont fournies par les départements qui ont la charge de leur construction, de leur aménagement et de leur entretien (4). Cette charge est singulièrement lourde depuis que les lois du 5 juin 1875 et 4 février 1893 ont augmenté le

(1) Décret du 9 avril 1811, art. 3 ; circulaire du 25 février 1828 ; l. 10 août 1871, art. 61, 1°.

(2) Avis du C. d'Etat. 5 décembre 1838 ; l. 10 août 1871, art. 61, 6°.

(3) Décret du 13 mars 1911.

(4) L. 13 floréal an X, décr. 16 juin 1808 ; l. 25 mars 1817, O. du 2 avril 1817 ; l. 10 mai 1855 ; l. 18 juillet 1866 ; l. 10 août 1871, l. 4 février 1893, art. 7 et 30 juin 1907 art. 61, 8°.

contingent des prisonniers internés dans ces maisons et prescrit leur isolement de jour et de nuit, mesures qui ont nécessité l'agrandissement des prisons départementales et leur transformation en prisons cellulaires. Aussi les départements ont-ils la faculté, ou d'effectuer à leurs frais les travaux nécessaires, auquel cas ils ont droit au maximum de la subvention de l'Etat prévue par l'article 7 de la loi de 1875, ou de rétrocéder à l'Etat, de gré à gré, la propriété de leurs prisons (1).

Service de la gendarmerie. — Les lois du 16 janvier 1791, titre IV art. 7, du 28 pluviose an VIII et la circulaire du 16 septembre 1810 portent que le casernement des sous-officiers et gendarmes sera fourni en nature par le département (2). Les casernes de gendarmerie doivent donc appartenir au département ou être prises à bail par lui (3).

---

(1) L. 4 février 1893, art. 2 et 3.

(2) Les règles concernant la composition de ce casernement ont été développées par de nombreuses circulaires et sont aujourd'hui précisées dans le chapitre IX du règlement du 14 oct. 1905 sur le service intérieur de la gendarmerie et la notice du ministre de la guerre du 8 juin 1910.

(3) Le département n'est pas tenu de loger les officiers de gendarmerie, sauf le trésorier (mais pas gratuitement). S'il les loge, il a droit à une indemnité (décret du 3 janvier 1903, art. 22 et 25.

Service de l'Instruction publique. — La loi du 9 août 1879 impose aux départements l'obligation d'avoir des écoles normales pour l'instruction et la préparation des instituteurs et institutrices. L'installation première (bâtiments et mobilier) et l'entretien annuel de ces écoles sont à leur charge (1).

Le département doit fournir un local pour le service départemental de l'instruction publique et un autre pour le bureau de l'inspecteur d'académie (l. 10 août 1871, art. 61, 3°).

§ 3. — Prestations mobilières et immobilières des communes.

Services généraux en général. — Les mairies, hôtels et bureaux, sont affectées, pour une large part, à l'exécution locale des services généraux (2).

Service du ministère de la Justice. — Les communes chefs-lieux de canton, doivent fournir le local de la justice de paix; un local spécial doit être fourni à chaque juge de paix s'il y en a plusieurs dans la même ville. En outre, les communes doivent fournir les locaux des conseils de prudhommes (l. 27 mars 1907, art. 61) et des

(1) L. 9 août 1879, art. 2; l. 10 août 1871, art. 61, 3°.

(2) C'est pourquoi un local spécial doit obligatoirement être affecté aux service de la mairie (l. 1884, art. 136).

chambres consultatives des arts et manufactures (l. 5 avril 1884, art. 136, 5°) qui siègent sur leur territoire (1).

Elles doivent de plus fournir et entretenir le mobilier des justices de paix et des chambres consultatives.

Service de l'Instruction publique. — 1° Enseignement supérieur.

Le local de l'Académie doit être fourni et entretenu par la ville chef-lieu s'il n'existe pas de bâtiments de l'Etat affectés au service des différentes Facultés (l. 14 juin 1854, art. 10) ; elle a de plus la charge de la fourniture et de l'entretien des bureaux du recteur et du conseil académique.

2° Enseignement secondaire.

Les établissements d'enseignement secondaire comprennent les lycées et les collèges.

La commune qui demande que son collège soit érigé en lycée doit faire les dépenses de construction et d'appropriation nécessaires, fournir le matériel et les collections nécessaires à l'ensei-

(1) Dans les villes où se tiennent les assises et qui ne sont point chefs-lieux de cour d'appel, le magistrat chargé de les présider doit être logé, soit à l'hôtel de ville, soit au palais de justice, s'il s'y trouve des appartements convenables, soit dans une maison particulière désignée par le maire (décret 27 fév. 1811, art. 1er.

gnement. Les bâtiments et le mobilier du pensionnat annexé au lycée sont également fournis et entretenus par elle.

Elle doit fournir les mêmes prestations pour son collège.

3° Enseignement primaire.

L'Etat met à la disposition du pays un certain potentiel de science ; il fournit l'enseignement, en fixe la consistance, en garantit la qualité ; il forme les instituteurs et les choisit, les paie, arrête les programmes et les méthodes d'enseignement, surveille leur application, inspecte les écoles, s'assure qu'elles sont en état ; les communes fournissent et entretiennent les locaux scolaires, le mobilier scolaire, le matériel d'enseignement, et le logement des maîtres (1).

---

(1) Les obligations des communes en matières d'enseignement primaire son fixées notamment par les textes suivants : l. 30 octobre 1886, décret 7 avril 1887, l. 19 juillet 1889, décret du 29 janvier 1890. Disons seulement que toute commune doit être pourvue d'une école primaire publique si elle a moins de 500 habitants, de deux, une pour les garçons et une pour les filles, si elle a plus de 500 habitants.

Les écoles sont créées par arrêté ministériel ; leur nombre, leur nature, leur siège et le nombre des maîtres sont fixés par le conseil départemental de l'enseignement primaire sur l'avis obligatoire du conseil municipal et sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Instruction publique (l. 1886, art. 13).

Le pouvoir d'appréciation du conseil départemental est discrétionnaire, absolu, puisque non légalement limité. Aucun

recours pour excès de pouvoir ne peut donc être intenté contre ses décisions (C. d'Etat, avis du 17 mars 1876).

Les bâtiments fournis par les communes doivent être appropriés à leur destination ; si la construction de bâtiments est nécessaire, les plans, devis et baux adoptés par le conseil municipal sont soumis à l'examen de l'inspecteur d'académie et à l'approbation du préfet ; si le projet n'est pas accepté, le conseil municipal est invité à en présenter un autre. La dépense de ces constructions n'est obligatoire que dans les limites fixées par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 modifié par la loi de finances du 27 février 1912, art. 51. Ces limites ne peuvent être dépassées contre le gré des municipalités qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat (l. 10 juillet 1903, art. 4).

Deuxième Section

Prestations pécuniaires.

Comme dans la section précédente nous diviserons ce qui va suivre en autant de paragraphes qu'il y a d'administrations débitrices de ces prestations.

Dans le langage administratif, ces prestations pécuniaires sont appelées : subventions (1). Elles sont ordinaires ou extraordinaires selon qu'elles ont pour but de contribuer à des dépenses ordinaires ou extraordinaires.

§ 1er. — Subventions de l'etat.

1° *Au profit du département.*

a) Subventions ordinaires.

1° « Les recettes du budget ordinaire (du département) se composent, dit l'article 56 de la loi du 10 août 1871 ; ..... 9° de la part allouée au

(1) En droit administratif, le terme subvention à deux sens : un sens large et un sens spécial, étroit. Au sens large, il comprend toutes les prestations pécuniaires fournies par une administration à une autre ; au sens étroit, il indique une prestation volontaire, le terme contingent étant employé pour désigner une prestation forcée.

département sur le fonds inscrit annuellement au budget du Ministère de l'Intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui, à raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds de l'Etat ».

Cette subvention allouée sur « le fonds de concours » (1) profite à un certain nombre de départements compris sur une liste qui, malgré les changements survenus dans la situation financière respective de chacun d'eux par l'augmentation des charges d'assistance, est depuis fort longtemps restée immuable (2).

2° Service des enfants assistés.

Ce service est départemental, mais l'Etat supporte une partie de ses charges. Aux termes de la loi du 27 juin 1904, art. 45, les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par les pupilles sans domicile de secours ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles, du produit des amendes

---

(1) Ce terme est un souvenir de l'état de choses antérieur à la loi du du 18 juillet 1866 : avant cette loi il existait entre les départements un fonds commun alimenté par eux et destiné à venir en aide aux départements pauvres.

(2) Le mode de répartition devrait être modifié : la solution qui nous paraît préférable, et elle a déjà été demandée à la Chambre, serait l'établissement d'un barême. V. J. off. Chambre 12 juillet 1910, p. 2485.

de police correctionnelle, du produit des dons et legs applicables au service, sont payées, pour 2/5 par le département, pour 2/5 par l'Etat, et pour 1/5 par les communes.

Indépendamment de cette quotité, l'Etat rembourse au département les dépenses d'entretien des enfants sans domicile de secours et lui abandonne une part du produit des amendes prononcée par les tribunaux répressifs (1).

3° Service des aliénés.

Ce service est également départemental; l'Etat n'est point tenu de contribuer à ses dépenses; il n'est même pas obligé de rembourser au département les frais d'entretien des aliénés sans domicile connu (2).

4° Service de la protection des enfants du premier âge.

Les dépenses de ce service sont mises par moitié à la charge de l'Etat et des départements intéressés (l. 23 décembre 1874, art 15). En outre,

---

(1) Et non pas seulement par les tribunaux correctionnels : l. de finances du 28 avril 1893, art. 45. Le produit de ces amendes en principal est réparti annuellement dans chaque département dans les proportions suivantes : 20 % à l'Etat, 80 % pour le fonds commun. Après divers prélèvements opérés sur ce fonds commun, le reliquat est attribué, savoir : 1/4 au service des enfants assistés.....

(2) Loi 14 juillet 1905, art. 40; C. d'Etat 8 juillet 1898. Lebon 1898, p. 523.

l'Etat prend à sa charge les 3/8 de la dépense qui incombe au département d'origine lorsque l'enfant est né en mer ou à l'étranger.

5° Service de l'assistance médicale gratuite.

Les frais de ce service, qui a une organisation départementale, sont supportés par l'Etat, le département el les communes. L'Etat a la charge de l'assistance aux malades sans domicile de secours et des frais généraux d'administration du service (l. 15 juillet 1893, art. 29, 1° et 2°). Il rembourse en outre au département une partie de la subvention que celui-ci est obligé de payer aux communes dont les ressources sont insuffisantes (1).

6° Service de la protection de la santé publique.

Ce service a, comme les précédents, une organisation départementale (l. 15 février 1902, art. 20). « Les dépenses en sont réparties entre les communes, les départements et l'Etat, suivant les règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 » (l. 1902, art. 26). La part contributive de l'Etat est donc calculée de la même manière que pour l'assistance médicale gratuite.

7° Assistance aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources.

(1) Voir le barême B annexé à la loi de 1893.

Le service est organisé dans chaque département par le conseil général (l. 14 juillet 1905, art. 6) ; les assistés qui ont le domicile de secours communal sont à la charge des communes, ceux qui ont le domicile de secours départemental, à la charge du département, et tous les autres à la charge de l'Etat.

L'Etat rembourse donc au département les frais d'hospitalisation des assistés sans domicile de secours ; il participe en outre aux dépenses du département par des subventions calculées d'après le tableau B de la loi et qui varient entre 50 et 95 %.

8° Service des épizooties.

Le service est départemental, mais l'Etat paie les frais du concours organisé pour le recrutement des vétérinaires départementaux et une somme annuelle de 5.200 francs à chaque département pour le traitement et les frais de tournée du vétérinaire chef du service (l. 12 janvier 1909, art. 5).

b) Subventions extraordinaires.

1° Service pénitentiaire.

Nous avons vu (1) que les départements qui effectuent à leurs frais la transformation de leurs prisons en prisons cellulaires ont droit au maxi-

(1) Supra. p. 66.

mum de la subvention d'Etat prévue par l'article 7 de la loi du 5 juin 1875. Le taux de cette subvention varie, suivant la richesse du département, entre le quart et la moitié de la dépense.

2° Service des enfants assistés.

Pour favoriser la création des écoles professionnelles départementales ou interdépartementales instituées par la loi du 28 juin 1904 pour le placement des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux, l'Etat paie la moitié des dépenses ayant cet objet (art. 4).

3° Service des voies de communication.

Les subventions accordées par l'Etat au département pour le rachat des ponts à péage et la construction d'ouvrages d'art sur les routes départementales ou vicinales sont facultatives. Celles relatives aux travaux de construction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun lorsque le département a contribué à la dépense sont obligatoires (1).

4° Service de l'hygiène publique.

Le dépenses d'organisation du service départemental de désinfection sont supportées par le département et l'Etat dans les proportions du

---

(1) V. l. du 12 mars 1880; le décret du 4 juillet 1895 et les deux barêmes qui y sont annexés.

barême B annexé à la loi du 15 juillet 1893 [l. 15 février 1902, art. 26] (1).

5° Service de l'instruction publique.

La loi du 15 avril 1909 a décidé la création, sur la demande des départements et des communes, en vue de l'éducation des enfants arriérés des deux sexes : 1° de classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques ; 2° d'écoles autonomes de perfectionnement. L'article 4 de la loi dispose que l'Etat accordera pour les dépenses de première installation, d'appropriation ou d'agrandissement une subvention qui sera fixée dans les proportions déterminées par la loi du 20 juin 1885, art. 7.

6° Service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

L'article 32 de la loi du 14 juillet 1905 dispose que l'Etat contribue par des subventions aux dépenses de construction et d'appropriation d'hospices nécessités pour l'exécution de cette loi (2).

---

(1) Pour plus de détails, voir Desbats : *Le budget départemental*, nos 960 à 1005.

(2) La loi prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera la quotité de ces subventions, de façon à ce que leur taux soit proportionnel aux dépenses à effectuer et aux charges extraordinaires de la commune et du département, et en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental. Ce règlement n'a pas encore paru.

2° *Au profit des communes.*

a) Subventions ordinaires.

1° Subventions sans affectation spéciale.

L'article 36 de la loi du 15 juillet 1880 attribue aux communes le produit de huit centimes sur le principal de la contribution des patentes ; la loi du 23 juillet 1872 leur attribue de même un vingtième du produit de la contribution sur les chevaux et voitures.

La délivrance des permis de chasse par le sous-préfet, sur l'avis du maire (décret du 13 avril 1861, art. 6, n° 3) donne lieu, en dehors du droit perçu au profit du Trésor, à un versement de dix francs au profit de la commune dont le maire a donné l'avis ci-dessus (l. 3 mai 1844, art. 5).

Les communes ont droit aux taxes perçues pour permis de stationnement et de voirie sur toutes les parties du domaine public terrestre ou fluvial (l. 5 avril 1884, art. 133, 7°) [1].

---

(1) La perception de ces taxes ne peut avoir lieu qu'en vertu de tarifs régulièrement approuvés par le préfet pour la petite voirie, par le Président de la République ou le Ministre de l'Intérieur pour la grande voirie. Pour la grande voirie, d'ailleurs, les permis de stationnement ne peuvent être accordés que par le ministre de l'Intérieur ou le chef de l'Etat. (Circ. Min. Int., 15 mai 1884; Cass. Ch. civile, 13 janvier 1903. *Revue générale d'administration*, 1903, t. II, p. 446.)

Certaines communes reçoivent une partie du fonds commun des amendes prononcées par les tribunaux répressifs(1). Après divers prélèvements, les trois quarts de ce fonds sont distribués entre les communes et les bureaux de bienfaisance qui en ont le plus besoin, et, s'il y a lieu, aux communes qui ont organisé une police municipale alimentaire, par la commission départementale, sur la proposition du préfet (2).

Moitié des amendes d'octroi et la totalité des amendes encourues par les receveurs municipaux pour production tardive de leurs comptes, reviennent aux communes (3).

Enfin les sommes rendues disponibles chaque année par la suppression du budget des cultes sont réparties entre les communes au prorata du contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties tel qu'il était fixé pour l'année 1904 (4).

2° Service de l'instruction publique.

Les communes reçoivent de l'Etat, pour l'entretien de leurs collèges, des subventions annuelles

(1) V. supra, p. 73.
(2) L. 13 avril 1898, art. 84 et du 1er août 1905, art. 9.
(3) Ord. 9 décembre 1814, art. 84 ; l. 5 avril 1884, art. 159.
(4) L. 9 décembre 1905, art. 41.
Les subventions sans affectation spéciale qui viennent d'être énumérées, sont plutôt, au moins pour la plupart d'entre elles, des ressources directes que des subventions véritables.

dans les conditions et proportions déterminées par la loi du 13 juillet 1900, les décrets des 4 janvier 1881 et 14 août 1900, la circulaire du 30 septembre 1900 et la loi du 28 décembre 1910 (1).

3° Service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

Nous avons dit précédemment (2) que les charges de ce service incombent aux communes pour les assistés ayant le domicile de secours communal, mais s'il y a disproportion entre le nombre des assistés et celui des habitants de la commune, celle-ci a droit à une subvention de l'Etat ; cette subvention n'est accordée que si le nombre des assistés dépasse la proportion de dix pour mille (3).

4° Service des sapeurs-pompiers.

Le produit de la taxe annuelle de six francs par million de capital assuré, à laquelle la loi du 13 avril 1898, art. 17, a soumis les compagnies

---

(1) La subvention se compose pour chaque commune : 1° d'une allocation représentant 35 °/₀ du déficit d'exploitation de l'établissement ; 2° de deux autres allocations déterminées, l'une en raison du rapport de ce déficit au chiffre des recettes ordinaires de la commune, l'autre en raison du rapport de ce déficit au chiffre de la population municipale, et suivant les barèmes annexés au décret du 14 août 1900. En aucun cas, la subvention ne peut être inférieure à 55 °/₀ ni supérieure à 80 °/₀ du déficit (l. 1910).

(2) V. supra, p. 75.

(3) Cette subvention varie entre 10 et 20 °/₀ de la dépense occasionnée par les assistés en surnombre, c'est-à-dire dépassant la proportion de 10 °/₀₀.

d'assurances, est distribué entre les services municipaux de sapeurs-pompiers de la manière indiquée par la loi du 31 juillet 1907 (1).

b) Subventions extraordinaires.

1° Service de l'instruction publique.

Des subventions peuvent être allouées par l'État aux communes pour la construction, l'acquisition, l'appropriation ou l'agrandissement des bâtiments qu'elles sont tenues de fournir pour le service de l'instruction publique (2).

2° Service de la voirie.

Les subventions à allouer aux communes pour l'achèvement de leurs chemins vicinaux et les ouvrages d'art qui en dépendent, sont réglées par

(1) Il est prélevé d'abord les sommes nécessaires à la caisse d'assurances contre les accidents, pour la constitution de pensions viagères aux sapeurs-pompiers victimes d'accidents entraînant une incapacité de travail permanente, absolue ou partielle, ou à leurs veuves et orphelins en cas de décès.

Un second prélèvement est opéré pour accorder des subventions spéciales aux communes justifiant de l'insuffisance de leurs ressources, pour l'acquisition ou l'entretien du matériel d'incendie et des effets d'habillement et d'équipement.

Le surplus est réparti entre les communes possédant un corps de sapeurs-pompiers régulièrement organisé, à raison de 30 fr. par commune, plus une quotité proportionnelle à l'effectif légal du corps et à la population de la commune.

(2) V. l. 20 juin 1885, art. 5 et 8; 26 juillet 1893, art. 65, décr. du 15 février 1886; l. 15 avril 1909, art. 4.

la loi du 12 mars 1880 et le décret du 3 juin 1880, modifié par celui du 4 juillet 1895.

3° Service de l'hygiène publique.

Dans les villes de vingt mille habitants et au-dessus, il doit exister un service municipal de désinfection (l. 15 février 1902, art. 7). Les frais d'organisation de ce service sont supportés par les villes et l'Etat, dans les proportions du tableau A annexé à la loi du 15 juillet 1893 (1).

3° *Au profit des établissements publics.*

Les bureaux de bienfaisance ont droit aux bonis et bénéfices des monts de piété (l. 24 juin 1851) ; les établissements de bienfaisance communaux ont droit au tiers du produit des concessions dans les cimetières (2) ; le gibier ou le poisson saisis en temps de chasse ou de pêche prohibées, profite à l'établissement de bienfaisance le plus voisin (l. 3 mars 1844) ; en cas de corruption de fonctionnaires, les dons ou présents reçus sont confisqués au profit des hospices du lieu où la corruption a été commise (C. pénal, art. 180).

---

(1) Il existe encore quantité d'autres subventions, mais elles sont facultatives ; nous n'en parlerons donc pas ici.

(2) A Paris, un cinquième seulement ; arrêté préfectoral du 11 mai 1887.

Aux termes de la loi du 15 pluviôse an XIII et d'un avis du Conseil d'Etat du 14 octobre 1809 (1) : 1° les effets mobiliers, meubles corporels, linges, vêtements ou autres objets d'un usage quotidien apportés par les malades décédés dans les hospices, et qui ont été soignés gratuitement, doivent appartenir aux hospices, à l'exclusion des héritiers et de l'Etat ; 2° pour les malades ou pauvres valides, dont le traitement ou l'entretien ont été payés, les héritiers peuvent exercer leurs droits, mais, en cas de déshérence, le droit des hôpitaux et hospices prime celui de l'Etat.

La caisse des invalides de la marine recueille, aux lieu et place de l'Etat, les deniers et effets non réclamés dépendant de la succession des marins et autres personnes mortes en mer (2).

Toutes ces dispositions aboutissent, en somme, d'une façon indirecte, à fournir aux budgets des établissements qui en sont bénéficiaires, certaines ressources ; c'est pourquoi nous les avons énumérées parmi les subventions, bien qu'elles ne constituent pas des subventions régulières au sens courant du mot, les sommes ou choses qui en sont

(1) Cet avis fut approuvé par décret du 3 novembre 1809 et a, par suite, force de loi. Il est applicable sans distinction à tous les hôpitaux et hospices de France (Instr. gén. du 20 juin 1859, art. 1070).

(2) L. 30 avril 1791, art. 4, n° 8.

l'objet entrant directement dans le patrimoine des établissements bénéficiaires, sans passer par le patrimoine de l'Etat.

Toutes les subventions régulières accordées par l'Etat à ces établissements sont facultatives ; il en est ainsi notamment des sommes à eux distribuées provenant des prélèvements du pari mutuel ; la loi de finances du 15 avril 1895, art. 47, dispose que les fonds du pari mutuel (2 %) consacrés aux œuvres d'assistance, sont affectés, jusqu'à concurrence d'un tiers, à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par la loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite.

§ 2. — Subventions du département.

1° *Au profit de l'État.*

1° Service de l'instruction publique.

Les frais de bureau de l'inspecteur d'Académie et de fourniture des imprimés à l'usage de l'administration académique (1), les indemnités dites départementales de 300 fr. chacune à allouer aux inspecteurs primaires (l. 19 juillet 1889, art. 3 et 23), les allocations aux chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers chargés de l'enseignement agri-

(1) Loi 19 juillet 1889, art. 3, 5° et 6° ; loi 10 août 1871, art. 61, 3°.

cole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles manuelles d'apprentissage (id. art. 3, § 7), le traitement et les frais de tournée des inspectrices départementales des écoles maternelles, jusqu'à concurrence de moitié de la dépense (l. 8 août 1885, art. 15 ; l. 10 août 1871, art. 61, 4° et décret du 2 décembre 1907, art. 27, 3°) sont pour le département des dépenses obligatoires.

2° Services divers.

Les menues dépenses de la cour d'assises, des tribunaux et des justices de paix (l. 1871, art. 61, 6°), les frais d'éclairage des casernes de gendarmerie (art. 25, § 2, de la notice du 8 juin 1910), les frais d'impression des cartes électorales autres que celles des élections municipales ; l'indemnité dite de literie due aux militaires nouvellement admis dans la gendarmerie (déc. 5 décembre 1902, titre XI), les dépenses des comités de conciliation et d'arbitrage (l. 27 décembre 1892, art. 13) ; décret 2 décembre 1907, art. 27, 90) ; les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires (l. 1871, art. 61, 7°), les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury, etc., sont à la charge du département. Toutes ces dépenses sont obligatoires, sauf celles d'impression des cartes électorales.

2° *Au profit d'autres départements.*

Les frais mis à la charge des départements par la loi du 23 décembre 1874, art. 15, pour la protection des enfants du premier âge, sont supportés savoir : 75 °/₀ par le département d'origine et 25 °/₀ par le département dans lequel l'enfant est placé en nourrice, en sevrage ou en garde. Les frais avancés par le département de placement sont donc remboursés jusqu'à concurrence des trois quarts par le département d'origine.

3° *Au profit des communes.*

Lorsque les communes sont obligées de recourir à l'impôt pour les dépenses du service de l'assistance médicale gratuite, elles ont droit à une subvention du département ; cette subvention varie entre 10 et 80 °/₀ du déficit qui doit être couvert par l'impôt (1).

Il en est à peu près de même en matière d'assistance aux vieillards ; les communes qui sont obligées de recourir à l'impôt pour payer les frais du

(1) V. barême A, annexé à la loi de 1893. Une partie de cette subvention est remboursée par l'Etat au département (V. barême B) ; de la combinaison des deux barêmes il résulte que la subvention effective du département varie entre $0{,}1 \times 0{,}3 = 0{,}3$, ou 3 °/₀ et $0{,}8 \times 0{,}9 = 0{,}72$, ou 72 °/₀.

service reçoivent du département une subvention variant entre 30 et 90 °/₀ de la dépense à couvrir par l'impôt (1).

Toutes les autres subventions allouées par le département aux communes sont facultatives.

§ 3. — Subventions des communes.

1° *Au profit de l'Etat.*

Les communes à octroi, sièges d'une garnison, doivent verser à l'Etat une redevance annuelle s'élevant à 7 fr. par homme, à 3 fr. par cheval, et calculée sur le nombre effectif de journées de séjour des hommes et chevaux dans la commune (l. 15 mai 1818, art. 46). Cette redevance est désignée sous le nom de « frais de casernement » (2).

---

(1) L'Etat lui rembourse de 50 à 95 °/₀ de sa dépense ; la charge effective du département, en cette matière, varie donc entre 5 et 50 °/₀ de la subvention accordée à la commune ou entre 1,5 °/₀ et 45 °/₀ de la dépense à couvrir par l'impôt.

(2) L'Etat récupère ainsi en partie les droits d'octroi qu'il acquitte sur les objets consommés par les troupes ; c'est aussi la représentation des charges d'entretien des bâtiments et des lits militaires, qui incombaient aux communes avant la loi de 1818.

Les communes qui suppriment complètement les taxes d'octroi sur les boissons dites hygiéniques, ont droit à une réduction sur la taxe de 7 fr. par homme ; cette taxe continue à être due après la suppression complète de l'octroi (avis des sections

2° *Au profit du département.*

Nous avons vu (1) que les communes paient le cinquième des dépenses du service départemental des enfants assistés ; la répartition de ce cinquième entre les communes du département est faite librement par le conseil général (l. 10 août 1871, art. 46, n° 19).

Les frais du service départemental des aliénés sont supportés, en cas d'indigence des aliénés et de leurs familles, par le département, avec le concours des communes où les aliénés traités ont leur domicile de secours. C'est au conseil général qu'il appartient de déterminer la part contributive de chaque commune (l. 1871, art. 46, n° 19); il adopte telle base de répartition que bon lui semble (2).

réunies des Finances et de l'Intérieur du Conseil d'Etat, du 5 août 1902 ; *Revue générale d'administration,* 1903, tome II, p. 47).

Pour des raisons diverses, des dégrèvements partiels peuvent être accordés facultativement aux communes ; elles peuvent même obtenir un dégrèvement total (l. 30 décembre 1903, art. 25). Ces dégrèvements ne sont d'ailleurs accordés que pour un temps limité, ordinairement cinq ans.

(1) V. supra, p. 73.

(2) C. d'Etat, 22 juin 1883, ville de Marseille; 8 décembre 1893, ville de Constantine.

3° *Au profit des établissements publics.*

Les subventions faites au profit des établissements de bienfaisance sont facultatives ; c'est du moins l'opinion générale, car certains auteurs soutiennent que les communes de plus de 5.000 habitants doivent compléter le fonds d'entretien des hospices, en exécution des articles 9, 10 et 11 de la loi du 11 frimaire an VII, comme ayant succédé aux charges des municipalités de canton.

§ 4. — Subventions des établissements publics.

1° *Au profit du département.*

L'article 28, § 2, de la loi du 30 juin 1838 dispose : « Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés. »

Ce texte, en assujettissant les hospices à l'obligation de payer au département une indemnité proportionnée au nombre d'aliénés qui sont traités dans l'asile départemental et dont le traitement ou l'entretien était antérieurement à leur charge, ne subordonne pas ce concours à l'existence d'actes

de fondation. Il en résulte que les hospices qui, antérieurement à la loi de 1838 et en dehors de leurs titres de fondations, recevaient les aliénés indigents, sont tenus au concours prévu par l'article 28 (1).

Les hospices et bureaux de bienfaisance peuvent de même se voir dans l'obligation de contribuer aux dépenses départementales de l'assistance médicale ou de l'assistance aux vieillards, s'ils ont reçu des libéralités ayant cette affectation mais ne contenant aucune clause particulière déterminant les indigents à secourir, le mode des secours et les personnes chargées de les distribuer.

2° *Au profit des communes.*

Les hospices communaux ont la charge exclusive, mais dans la limite de leurs ressources, de l'hospitalisation des vieillards, infirmes et incurables ayant leur domicile de secours dans la commune et inscrits sur la liste d'assistance. Ils exécutent cette obligation à la décharge des obligations communales (2).

La situation est analogue en matière d'assistance médicale gratuite : les hôpitaux sont tenus

(1) C. d'Etat, 22 juin 1854 et 7 août 1883, Lebon 1854, p. 530 et 1883, p. 737.
(2) L. 14 juillet 1905, art. 31.

d'admettre et de traiter à leurs frais les individus privés de ressources qui tombent malades sur le territoire de la commune (1).

« Les bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes de fondation, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'assistance médicale jusqu'à concurrence dudit revenu... » (L. 15 juillet 1893, art. 3o.)

« Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu... » (L. 14 juillet 1905, art. 3o.)

Ces mêmes établissements sont tenus de verser aux communes une part des revenus des biens donnés sans affectation spéciale et destinés à l'assistance à domicile en général (2).

---

(1) L. 7 août 1851, art. 1er.
(2) Instruction du ministre de l'Intérieur du 18 mai 1894.

L'étendue de ces contributions est une question d'espèce et varie suivant les circonstances.

3° *Au profit d'établissements publics.*

Un établissement public peut être débiteur d'une subvention envers un autre établissement public s'il a reçu des biens dont les revenus ont été affectés par les actes de fondation à des œuvres de bienfaisance ou d'assistance rentrant dans la spécialité de ce dernier établissement, par exemple si un hospice a des revenus affectés à la distribution de secours à domicile.

Ayant terminé l'énumération des principales relations coadministratives légales, nous abordons de suite le titre deuxième de notre première partie, consacré à la coadministration contractuelle.

TITRE DEUXIÈME

Coadministration contractuelle.

Indépendamment des relations que nous venons d'énumérer dans notre première section et qui tiennent à l'organisation administrative et politique du pays, les administrations locales ou spéciales ont entre elles des relations volontaires, contractuelles.

Chacune d'elles, en effet, a plus ou moins une base territoriale (1) sur laquelle elle doit organiser

---

(1) L'existence d'un territoire propre à chaque administration locale suffit à engendrer des relations de voisinage qui sont plus ou moins forcées. Ces relations ont une grande importance, surtout au point de vue des voies de communication. C'est en cette matière qu'apparaît le plus nettement la solidarité qui unit chaque collectivité aux collectivités des territoires voisins. N'est-il pas nécessaire à la prospérité d'un pays que des voies larges et sûres, bien entretenues, le mettent en communication avec les contrées auxquelles il vend ou achète ! N'est-il pas bien plus nécessaire encore que les voies publiques se raccordent aux limites séparatives des territoires locaux ! Les relations qui s'établissent sur ces objets sont donc d'une nécessité absolue, et c'est pourquoi une législation spéciale leur est applicable (l. 21 mai 1836, art. 6 et 7, l. 10 août 1871, art 46, 7°).

et gérer des services publics. Mais il arrive que la charge de ces services est trop lourde pour des collectivités trop petites. Chaque service exige un domaine, un personnel et des ressources financières. Les administrations locales ont plusieurs services à organiser et entretenir. Leurs ressources, parfois très faibles, sont de ce fait réparties entre des entreprises différentes qu'elles soutiennent tant bien que mal, et plutôt mal que bien, et qui ne sont que des embryons de services sérieux. Le remède à cette situation, c'est l'association. Les collectivités trop faibles ont tout à gagner à s'entendre entre elles, à s'unir pour l'organisation et la gestion en commun de leurs services. C'est là un des aspects des avantages économiques de la production en grand, de la concentration des entreprises. Il y a à la fois économie de matériel, de personnel et d'argent.

La nécessité de l'organisation de services en commun apparaîtra mieux encore si l'on observe :

D'une part que beaucoup de services publics sont municipaux.

D'autre part qu'il y a en France un nombre très considérable de petites communes (1).

---

(1) 19270 communes ont 500 habitants ou moins, 9409 ont 1000 habitants ou moins, 2717 seulement ont une population supérieure à 2000 habitants. Recensement quinquennal de 1911. J. O. 10 janvier 1912 p. 323.

Dans ces conditions, il est de toute évidence qu'il y a impossibilité d'organiser autant de services sérieux que de communes et qu'il y aurait des avantages immenses à réaliser entre celles-ci des associations en quelque sorte coopératives ayant la charge de ces services.

Ce qui est vrai des communes est vrai également, toutes proportions gardées, des départements. Ceux-ci ont des ressources plus importantes, mais aussi des charges plus lourdes, notamment celles d'assistance. Ils ont donc, eux aussi, intérêt à s'associer.

Cependant, et malgré ces raisons d'ordre économique, les administrations locales sont demeurées pendant fort longtemps sans relations entre elles (1). La raison en est que ces relations leur étaient interdites dans un but politique, celui d'empêcher le concert et la coalition des corps locaux. Cette interdiction résultait des lois du 22 juin 1833, art. 16 et 18, pour les conseils généraux, et de celles des 18 juillet 1837, art. 23, et 5 mai 1855, art. 25, pour les conseils municipaux. Toute communication ou correspondance entre conseils généraux ou entre conseils municipaux était prohibée. La sanction de cette prohibition

(1) Nous ne parlons ici et dans tout ce qui suit que des relations contractuelles et volontaires.

consistait dans la suspension des corps locaux, et même, en ce qui concerne spécialement les conseils généraux, en l'application aux membres de ces conseils des pénalités de l'article 123 du code pénal (l. 22 juin 1833 art. 16 et 18, l. 5 mai 1855 art. 25).

Aujourd'hui des relations sont possible entre toutes les assemblées locales mais elles ne peuvent porter que sur les objets qui sont de leur compétence. Pour le surplus, le principe général de l'interdiction subsiste (l. 10 août 1871. art. 33 : l. 5 avril 1884, art. 63, 1°).

Des relations contractuelles sont également possibles entre établissements publics pour l'exécution la plus avantageuse de leurs obligations respectives. Dans ce qui précède, nous avons visé spécialement les administrations locales chargées de la gestion de plusieurs services ; ici chaque administration n'a la charge que d'un service spécial, mais dont l'exécution technique va chaque jour se compliquant, se subdivisant en services techniques plus spéciaux, pour la gestion desquels il sera peut-être utile de faire appel à la collaboration d'autres établissements.

L'étude générale de ces relations, et des organes par lesquels elles s'effectuent, des matières sur lesquelles elles portent et des contrats aux-

quels elles donnent lieu sera l'objet de cette seconde section qui comprendra ainsi trois chapitres.

CHAPITRE PREMIER

Relations contractuelles entre Administrations. Organes par lesquels elles s'effectuent.

Si nous mettons de côté les relations forcées qui existent entre administrations et qui sont la conséquence de la tutelle administrative ou de lois spéciales, nous pouvons distinguer dans l'ensemble des autres relations, trois groupes différents. Autrement dit les relations volontaires donnent naissance à trois catégories de contrats.

Les contrats de la première catégorie comprennent les subventions facultatives accordées par une administration à une autre pour la gestion d'un service déterminé : par exemple une ville subventionne un hospice, un bureau de bienfaisance ; un département subventionne une commune pour l'entretien de ses chemins ruraux. Ce sont des libéralités faites sans conditions autres que celle d'une certaine affectation.

Une seconde catégorie comprend les contrats véritables entre administrations, comportant des prestations réciproques. La catégorie précédente

se composait de libéralités ; celle-ci se compose de contrats synallagmatiques.

Enfin la troisième catégorie est intermédiaire entre les deux précédentes. Nous y rangerons les libéralités faites avec charges et qu'on est convenu d'appeler : offres de concours. Ici, il n'y a plus seulement une condition d'affectation comme dans les libéralités de la première catégorie : un certain mode d'emploi est imposé ainsi qu'un délai d'exécution. Les libéralités de cette catégorie sont intimement liées aux opérations de travaux publics, elles ont pour but d'aider une collectivité à les effectuer. Une commune, par exemple, offre de concourir aux frais de construction d'un nouvel institut de l'enseignement supérieur, aux frais de translation d'une Faculté, etc., mais sous la condition que ces bâtiments seront élevés sur tel emplacement, d'après tels plans et dans tels délais.

Avant d'entrer dans le détail des matières sur lesquelles peuvent porter ces contrats, des formes qu'ils doivent ou peuvent revêtir et des effets juridiques qu'ils comportent, il nous faut voir comment ils peuvent se former et quels sont les organes des relations entre administrations.

Organes des relations entre administrations

Une administration quelconque comprend, en principe, deux organes : un organe de décision, et un organe d'exécution, indissolublement unis l'un à l'autre; l'organe de décision est en général un conseil qui délibère après discussion, l'organe d'exécution est en général formé d'un seul individu. C'est là l'application d'un principe essentiel de notre droit public : délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.

Lorsqu'un contrat est passé entre admininistrations, ses clauses et conditions doivent être adoptées par chacun des conseils investis du pouvoir de décision, après avoir été transmises de l'un à l'autre par l'intermédiaire de leurs organes exécutifs. Le contrat est formé solo consensu, par le seul fait que les obligations et stipulations de chaque partie ont été acceptées par l'autre, par le seul fait que les conseils ont émis des délibérations concordantes de tous points. Peu importe qu'en exécution de ces délibérations des actes écrits interviennent entre les organes exécutifs des deux administrations contractantes : peu importe aussi que les délibérations concordantes n'interviennent que pour ratifier des traités déjà signés par les organes exécutifs. Dans tous les

cas, le contrat n'est formé que par l'accord de volontés des deux organes de décision.

Pour l'Etat, il n'existe point de conseil investi du pouvoir de décison (les chambres jouent cependant quelquefois ce rôle; elles fonctionnent alors comme organes administratifs); c'est le ministre qui décide des contrats à passer et de leurs conditions.

Ainsi donc, en principe, les organes de relations entre administrations sont les organes exécutifs de chacune d'elles. C'est entre eux que se produisent les discussions, les pourparlers, les concessions, qui précèdent la formation de tout contrat. Qu'ils agissent comme mandataires de leurs conseils avec le pouvoir de les engager dans certaines limites fixées par la délibération même qui les charge de ce mandat, auquel cas aucune ratification ultérieure ne sera nécessaire, ou qu'ils aient pour mission de préparer l'accord qui devra être ratifié postérieurement par les conseils, peu importe. Ce sont eux les intermédiaires normaux et nécessaires entre administrations.

Intermédiaires normaux avons-nous dit; c'est qu'en effet, dans certaines circonstances que nous verrons par la suite, il leur est adjoint des organismes spéciaux, investis ou non d'un pouvoir de décision propre, et qui servent d'intermédiaires entre certaines administrations pour la passation

des contrats, ou constituent eux-mêmes des personnes morales, créées par un contrat, et chargées de certaines missions. Dans tous les cas, et avant que ces organismes existent, les administrations ne peuvent communiquer que par leurs organes exécutifs, qui concourent ainsi à la formation de ces organismes nouveaux.

Il nous faut parler maintenant de ces organismes spéciaux : ils ont trait aux relations interdépartementales ou intercommunales.

1° *Relations entre départements.*

Indépendamment du mode normal de relations entre conseils généraux, dont nous avons parlé, et en raison des difficultés et des longueurs qu'il entraîne, le législateur a prévu un mode spécial de relations entre ces conseils. Il est prévu et réglementé par les articles 89 à 91 de la loi du 10 août 1871, ainsi conçus :

Art. 89. — Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions, et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Art. 90. — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil général sera représenté, soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés, et sous les réserves énoncées aux articles 47 et 49 de la présente loi.

Ainsi, ce ne sont plus les préfets, agents exécutifs départementaux, qui débattent entre eux, en qualité de mandataires et dans les strictes limites de leur mandat, les clauses et conditions des contrats à passer entre départements. Pour les affaires importantes et complexes, les mandataires en présence doivent avoir la facilité de se mouvoir dans des pouvoirs assez larges, de faire des concessions sur tel point pour en obtenir sur d'autres. Mais alors ces mandataires doivent posséder la pleine confiance de leurs mandants, ce qui n'est pas toujours le cas pour les préfets. C'est pourquoi les préfets ont été remplacés, dans ce rôle, par des délégués des conseils généraux, librement choisis par eux, intéressés à toutes les affaires départementales et soucieux de les faire aboutir au mieux. Mais le principe général qui

domine les relations interdépartementales n'est de ce fait aucunement changé. Les résolutions prises dans les conférences ne sont que de simples propositions n'ayant de valeur que si les conseils généraux intéressés se les approprient ensuite. Le seul avantage de ces conférences est la rapidité des affaires : grâce à elles, une affaire qui, traitée par l'intermédiaire des préfets, aurait exigé plusieurs mois de pourparlers et de propositions, sera tranchée en quelques jours.

C'est aux conseils généraux seuls qu'il appartient de provoquer, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, l'institution d'une conférence interdépartementale. Ils n'ont recours à ce moyen de communiquer que s'il s'agit d'affaires complexes, comme l'institution de services communs ; s'il s'agit d'affaires simples, comme celles relatives à l'internement d'aliénés ou de pupilles vicieux dans des établissements d'un autre département, il est procédé en la forme ordinaire.

Le président du conseil général qui a pris l'initiative de la conférence adresse l'invitation à ses collègues des départements qui doivent y participer, et le préfet, de son côté, doit en informer ses collègues et leur transmettre ampliation de la délibération par laquelle la conférence a été résolue.

L'initiative de la conférence appartient au conseil général seul : la commission départementale, ni à plus forte raison son président, ne pourrait donc, sans excéder ses pouvoirs, correspondre avec un conseil général ou une commission d'un autre département, ni établir une entente pour agir de concert dans un but déterminé. Elle n'a même pas le droit de délibérer sur des communications qui lui seraient directement adressées par des assemblées voisines. A fortiori, deux commissions départementales ne peuvent ni se réunir ni se concerter ; ce droit appartient aux conseils généraux seuls (1).

La conférence est obligatoire lorsqu'il s'agit d'affaires intéressant nécessairement plusieurs départements, telles que le déclassement d'une

---

(1) Il se peut qu'une même question rentre dans les attributions du conseil général d'un département et de la commission départementale d'un département voisin (par exemple le raccordement de deux chemins, l'un d'intérêt commun, l'autre chemin vicinal ordinaire). Comment doit-on procéder alors ?

Le ministre de l'Intérieur, consulté sur ce point, a répondu : Les commissions départementales ne peuvent sans doute se mettre en rapport avec d'autres assemblées ; mais les deux conseils généraux peuvent provoquer la réunion d'une conférence spéciale d'étude, dont la décision sera soumise à la ratification de la commission départementale d'une part, et du conseil général de l'autre. L'administration supérieure pourrait elle-même organiser une commission mixte, en vertu des pouvoirs qu'elle tient de la loi pour l'instruction des affaires intéressant le département (Avis Min. Int., 9 octobre 1874).

route départementale s'étendant sur leurs territoires respectifs. « Considérant, dit un avis du Conseil d'État du 5 décembre 1872 (D. 74, 3, 59), que l'article 89 de la loi semble accorder aux conseils généraux une simple faculté dont ils seraient libres d'user ou de ne pas user, mais qu'il résulte de la discussion de l'article 46 et du vote de l'assemblée nationale sur le paragraphe 8, relatif au déclassement des routes départementales, que les conseils généraux sont tenus de procéder dans les conditions établies par l'article 90, lorsqu'il s'agit de déclasser une route qui se prolonge sur le territoire d'un département voisin... »

Le conseil général doit désigner lui-même les membres appelés à faire partie de la conférence ; il ne saurait déléguer à sa commission départementale le soin de procéder à cette désignation.

Ces membres doivent nécessairement être pris parmi les conseillers généraux ; rien n'empêche un conseil de déléguer en bloc sa commission départementale.

Les conférences se tiennent au chef-lieu d'un des départements intéressés, choisi d'un commun accord. Tout autre lieu de réunion ne pourrait être choisi qu'avec l'agrément de l'autorité supérieure. Le jour des réunions est fixé par les conseils généraux ou par les commissions qui les représentent. Elles peuvent avoir lieu en dehors

des sessions ordinaires du conseil général. Leur durée est réglée par les conseils généraux.

Elles ne sont point publiques. Elles sont présidées par un membre de la conférence désigné par ses collègues. Les préfets des départements intéressés peuvent y assister et y être entendus, mais leur présence n'est pas nécessaire pour la validité des délibérations. Ils peuvent aussi s'y faire représenter, de même qu'au conseil général, par le secrétaire général, sans que celui-ci soit tenu de justifier de sa délégation. Le président de la conférence n'est pas tenu d'avertir les préfets des divers départements de la réunion de la conférence ; ceux-ci sont avisés par leur collègue du département qui a pris l'initiative de la réunion.

Les décisions prises par les conférences ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés, et sous les réserves des droits d'annulation et de suspension énoncées aux articles 47 et 49 de la loi de 1871.

Dans le cas où l'accord ne se produit pas entre les représentants des conseils généraux intéressés, il n'existe aucun mode d'arbitrage permettant à l'administration supérieure de résoudre les questions sur lesquelles les conseils peuvent s'entendre ; l'état de choses antérieur doit être alors maintenu.

2° *Relations entre Communes.*

Indépendamment des relations contractuelles qui peuvent s'établir entre communes en vertu de délibérations des conseils municipaux et par l'intermédiaire des maires, la loi a pourvu à certains besoins spéciaux communs à plusieurs communes par la création d'organes spéciaux qui, tantôt préparent simplement les bases d'une entente sans pouvoir de décision propre, comme en matière de conférences interdépartementales, tantôt au contraire décident librement sur les objets spéciaux en vue desquels ils ont été créés.

Il est pourvu aux besoins qui naissent de l'existence d'intérêts communs entre plusieurs communes de trois manières.

Quelle que soit la nature de cet intérêt, qu'il s'agisse d'un travail à faire, d'une institution à créer à frais communs, de la gestion d'un bien indivis ou de la défense de droit indivis, les conseils peuvent provoquer entre eux une entente et délibérer sur leurs intérêts communs dans des conférences dont les résolutions sont soumises à la ratification des conseils municipaux intéressés (l. 5 avril 1884, art. 46 à 118).

S'il s'agit spécialement de biens ou droits indivis, une autre procédure peut être suivie : une commission syndicale peut être instituée, confor-

mément aux articles 161 à 163 de la loi de 1884, commission qui se substitue alors aux conseils municipaux pour tout ce qui concerne l'administration de ces biens indivis.

Enfin les communes peuvent former des syndicats ayant une personnalité distincte, des ressources propres, et qui s'administrent eux-mêmes par l'organe d'un comité élu par les conseils municipaux des communes associées (l. 1884, art. 169 à 180).

Nous allons dire quelques mots de chacun de ces organes ; nous commencerons par les commissions syndicales.

a) Commissions syndicales.

La loi du 18 juillet 1837, art. 70 à 72, avait organisé des commissions syndicales intercommunales chargées de la gestion des biens indivis entre plusieurs communes. La loi de 1884 a maintenu cette organisation en y apportant seulement de très légères modifications de détail.

Aux termes de l'art. 161 de cette loi, lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret doit instituer, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils

élit ensuite, dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui a été déterminé par le décret.

Deux conditions sont nécessaires pour qu'il y ait lieu à la constitution d'une commission syndicale : il faut la possession actuelle de biens ou droits indivis, et il faut la demande d'une commune. Ces deux conditions sont indispensables ; ainsi d'une part, une commission ne peut être créée pour l'acquisition en commun d'une propriété ou d'un établissement, pour l'organisation en commun d'un service quelconque ; dans ces cas il faut recourir à une conférence intercommunale ou à un syndicat de communes. D'autre part, l'existence de biens ou droits indivis ne suffit pas car les conseils municipaux peuvent préférer administrer eux-mêmes ces biens, sauf à recourir à des conférences. Une commission syndicale ne peut donc pas être établie d'office par le gouvernement ; mais, par contre, si une seule des communes intéressées en réclame l'institution, il est tenu de faire droit à cette demande. (Circ. minis. 15 mai 1884).

Le décret détermine le nombre de délégués que chaque conseil doit choisir. Il n'y a pas de règles fixes pour ce nombre. La loi n'a pas voulu qu'il soit proportionnel au chiffre de la population, ni qu'il soit égal pour chaque commune intéressée.

Pour l'établir, l'administration doit tenir compte uniquement de l'intérêt qu'a chaque commune dans l'administration des biens indivis en raison de la part plus ou moins grande qu'elle serait en droit, en cas de partage, de revendiquer dans la propriété de ces biens (circ. min. Int., 15 mai 1861).

L'élection des délégués est faite par le conseil municipal au scrutin secret dans les formes prescrites par l'art. 51, § 3 de la loi de 1884.

Si un conseil municipal refusait de nommer ses délégués, la commission pourrait-elle fonctionner sans que cette commune soit représentée, ou l'administration devrait-elle par analogie avec l'art. 44 (délégation spéciale remplaçant un conseil municipal dissous) procéder d'office à la désignation des délégués ? M. Morgand (1) est d'avis que l'une ou l'autre de ces solutions pourrait être admise ; mais la seconde sera le plus souvent inapplicable en fait, car il est probable qu'aucun des conseillers municipaux ne voudrait accepter le mandat d'office (2).

---

(1) La loi municipale, t. 2, n° 2058.

(2) Il en est de même de la solution qui consiste à appliquer, dans cette difficulté, l'article 111 d'après lequel le maire ou le premier adjoint peut représenter d'office la commune dans un syndicat.

D'après le § 3 de l'art. 161, la commission est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux ; elle est renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux, c'est-à-dire qu'elle est renouvelée en totalité si le renouvellement des conseils a été général, et qu'elle est renouvelée in parte qua si un seul conseil seulement a été renouvelé par suite d'une circonstance locale.

Au surplus, les délibérations de la commission sont soumises à toutes les règles établies pour celles des conseils municipaux (art. 161, in fine).

Les syndics peuvent être suspendus par arrêté préfectoral et révoqués par décret. Quant aux commissions syndicales, elles ne peuvent être dissoutes que par décret motivé du Président de la République rendu en Conseil des Ministres, (art. 43) ; le préfet peut les suspendres pour un mois. Dans le premier cas, il n'y a pas lieu à la constitution d'une commission provisoire puisque les conseils peuvent se réunir immédiatement pour nommer de nouveaux délégués.

Si le personnel des commissions est sujet à renouvellement, la durée de celle-ci est indéfinie et se perpétue jusqu'à ce que les causes de l'administration indivise des biens aient cessé, soit par le partage, soit par la réunion des intérêts communs en une seule main.

Enfin, aux termes de l'article 163, la répartition des dépenses votées par la commission est faite entre les communes par les conseils municipaux. En cas de désaccord entre ceux-ci, le préfet prononce sur l'avis du conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les communes appartiennent à des départements différents, il est statué par décret. Les sommes ainsi mises à la charge des communes peuvent être inscrites d'offices.

b) Conférences intercommunales.

Il arrive souvent que plusieurs communes sont intéressées à l'exécution et à l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel qu'un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire pour assainir ou irriguer leurs terres, ou encore pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Pour tous ces objets, sur lesquels des ententes sont nécessaires, mais *qui n'exigent pas un organisme permanent de gestion,* il est naturel de recourir à ce moyen de s'entendre qu'on appelle les conférences intercommunales.

Ces conférences ont été instituées par la loi de 1884 qui a transporté purement et simplement

dans le domaine municipal le système établi par la loi de 1871 pour les conseils généraux. Les articles 116 à 118 de la loi de 1884 sont la reproduction textuelle des articles 89 à 91 de la loi de 1871 avec la simple substitution du mot : « conseil municipal » et du mot : « commune », à ceux de « conseil général » et de « département » inscrits dans cette dernière.

Aux termes de l'art. 116, c'est aux présidents des conseils municipaux, c'est-à-dire aux maires, qu'il appartient de provoquer, entre deux ou plusieurs conseils, une entente sur les travaux, les ouvrages ou les institutions intéressant à la fois leurs communes respectives. Un maire ne doit prendre l'initiative d'une entente de cette nature qu'autant qu'il y est autorisé par le conseil municipal et qu'il en a averti le préfet.

La conférence peut s'établir entre communes de départements différents ; dans ce cas, chaque maire doit, au préalable, avertir le préfet sous l'autorité duquel il est placé.

La conférence peut avoir lieu sans autorisation préalable du préfet ; la loi dit, en effet, que les maires avertissent, mais non qu'ils demandent une autorisation.

D'après l'art. 117, les questions d'intérêt commun sur lesquelles il s'agit d'établir une entente doivent être débattues dans des conférences où

chaque commune est représentée par une commission spéciale choisie par le conseil municipal dans son sein et composée de trois membres nommés au scrutin secret selon les règles tracées par l'article 51 (1).

Le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, le sous-préfet dans les autres arrondissements, ont le droit d'assister à ces conférences.

La loi n'a fixé aucune règle pour la tenue des conférences. Qui les préside ? Quel est le rôle du préfet ou sous-préfet ? Quels procès-verbaux sont tenus ? Quelle publicité peut leur être donnée ? Par qui sont-elles convoquées ? etc. Le législateur, en reproduisant le texte de la loi de 1871, a-t-il voulu s'en référer purement et simplement à ce qui est pratiqué en matière départementale, ou a-t-il entendu, au contraire, comme le pense M. Morgand (2), assimiler les séances de ces conférences à celles du conseil municipal ? Cette dernière solution est peut-être préférable, car les conférences présentent une analogie évidente avec les commissions syndicales instituées par les

---

(1) Les réclamations auxquelles donneraient lieu ces désignations ne sont pas de la compétence du conseil de préfecture. Le choix du conseil municipal devrait être déféré au préfet comme le sont les délibérations exécutoires du conseil conformément aux articles 63 à 66, et la décision du préfet pourrait être déféré au conseil d'Etat conformément à l'art. 67.

(2) *La Loi Municipale*, t. II, n° 1341.

articles 161 et suivants, et l'article 161, § 4, soumet les délibérations de ces commissions à toutes les règles établies pour celles des conseils municipaux. Comme il est prescrit en cet article, le président sera élu par les délégués, et le pouvoir de délégation ne pourra durer plus longtemps que celui des conseils eux-mêmes (1).

Les décisions prises par les conférences ne peuvent être mises à exécution qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés, ce qui revient à dire, comme l'exprimait le rapporteur de la loi au Sénat, qu'elles ne constituent que des propositions n'ayant de valeur que si les conseils se les approprient. On peut même se demander si, après la ratification, on se trouve en présence d'une décision de la conférence ou des décisions des conseils. Les décisions prises par la conférence et ratifiées par les conseils, ou, si l'on préfère, et ce qui est plus exact, les décisions prises par les conseils, conformément aux propositions de la conférence, sont exécutoires dans les mêmes conditions que les délibérations ordinaires des conseils municipaux. En tout cas, c'est aux

(1) M. Morgand pense que les séances ne sont point publiques et que la communication des procès-verbaux n'est point obligatoire. Les résolutions des conférences seront communiquées aux conseils municipaux appelés à les ratifier, et c'est par cette voie seulement qu'elles deviendront publiques.

maires de chacune des communes qu'il appartient de pourvoir aux mesures d'exécution, car la loi n'a pas organisé de pouvoir exécutif spécial pour ces décisions (1).

Aux termes de l'article 46, n° 23, de la loi de 1871, le conseil général statue définitivement sur les difficultés élevées au sujet de la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département. La loi ne prévoit pas le cas de difficultés de ce genre lorsque les travaux intéressent des communes de départements différents.

c) Syndicats de communes.

Sous l'empire de la loi de 1884, les communes avaient à leur disposition les deux moyens que nous venons d'étudier, afin de pourvoir aux besoins créés par leur communauté d'intérêts. Le premier avait trait à la gestion, à l'exploitation de biens indivis ; le second était d'une application tout à fait générale et trouvait son emploi en toutes cir-

(1) Quelques difficultés peuvent se présenter lorsque les communes intéressées appartiennent à des départements différents. En cas de nécessité d'approbation préfectorale, quel préfet donnera la formule exécutoire ? Au cas où la délibération est de celles qui sont placées sous le régime de l'approbation tacite, qu'adviendra-t-il si un préfet l'annule et si l'autre laisse passer le délai ?

constances. Malheureusement ce second moyen était fort peu pratique pour la gestion de services communs ; cette gestion exige un organisme permanent, alors que les conférences ne sont que les organes d'ententes momentanées, passagères. Il existait donc bien certainement, pour cette matière spéciale, une lacune dans notre organisation administrative.

Cette lacune a été comblée par la loi du 22 mars 1890, incorporée à la loi de 1884, qui permet la création, entre communes, de véritables associations pourvues de la personnalité morale, et grâce auxquelles les communes pourront désormais gérer commodément des services communs. Grâce à elles, les petites communes, qui sont si nombreuses, vont pouvoir échapper aux fâcheux effets de leur faiblesse et de leur isolement. Trop faibles pour agir, trop pauvres pour créer des services sérieux, trop ignorantes de leurs véritables intérêts, elles ne peuvent que gagner à s'associer entre elles. « Les projets d'association fondés sur l'unité cantonale ont échoué, d'une part parce qu'ils réunissaient les communes contre leur gré, et d'autre part, parce que le canton, simple expression géographique, est souvent composé de communes qui n'ont aucune affinité, aucun intérêt commun. Au contraire, autoriser, sans l'imposer jamais, l'association des communes ayant des

intérêts identiques ; créer, lorsque la conscience du besoin a été affirmée, et dans la limite de ce besoin, l'organe nécessaire pour y pourvoir, a paru ne présenter aucun des inconvénients de l'unité cantonale, tout en laissant carrière aux initiatives locales (1) ». En un mot, « les syndicats de communes sont des unions volontaires, spontanées et libres, qui se superposent aux communes sans les absorber et concentrent les efforts trop disséminés de groupes trop restreints, en vue d'une meilleure organisation des services publics (2) ».

Telle est l'utilité des syndicats de communes ; il nous faut parler maintenant de leur organisation et de leur fonctionnement.

Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements voisins (3) ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue

(1) Morgand, op. cit., t. II. nº 2228.

(2) F. Dreyfus. — Les Syndicats de communes. *Académie des Sciences morales et politiques*, année 1892.

(3) Il n'est pas nécessaire que les communes elles-mêmes aient leurs territoires contigus.

d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont consacré à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises, dit l'article 163 de la loi 1884, sont transmises par le préfet au ministre de l'Intérieur et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'Association, qui prend le nom de syndicat de communes. D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées, sont approuvées par décret simple.

Les communes doivent affirmer leur volonté de s'associer en vue d'une œuvre bien définie. Leurs délibérations doivent concorder sur la formation du syndicat, sur son objet, sur les ressources nécessaires à la création et à l'entretien de l'entreprise ; « il est indispensable que le caractère du service créé et le mode de réalisation soient nettement déterminés dans les délibérations initiales. » (Circ. min. Int., 10 août 1890.) Elles doivent notamment contenir l'engagement de consacrer à l'entreprise des ressources suffisantes, et cet engagement, une fois pris, ne peut plus être retiré, ni modifié, tant que l'œuvre en vue de laquelle le syndicat est créé ne sera pas réalisée.

On ne saurait, en effet, sans compromettre l'existence des établissements créés sur la foi de ces engagements, permettre à une commune de se retirer de l'association.

Aux termes de l'article 170, les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile ; ils ont pleine capacité pour accomplir tous les actes qui rentrent dans le but de leur institution. La jurisprudence leur reconnaît même, comme à la commune, le droit de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique. (D. 29 juin 1902, Morestel.)

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables. Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, l'exercice de la tutelle ne pouvant être partagé entre plusieurs préfets, la loi décide que dans ce cas le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège du syndicat, laquelle commune est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des conseils municipaux intéressés (art. 170 et 172).

Le syndicat est administré par un comité. A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes : Les membres en sont élus par les conseils municipaux des communes

intéressées. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués. Le choix du conseil peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret, selon les règles de l'article 51. Ils suivent le sort du conseil qui les a nommés quant à la durée de leur mandat, mais conservent en tous les cas leurs fonctions jusqu'à la nomination de nouveaux délégués. Si un conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer des délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité (art. 171).

Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires (1), un mois avant celles du conseil général. Il peut être convoqué extraordinairement par son président et doit l'être sur l'invitation du préfet ou sur la demande de la moitié de ses membres. Pour l'exécution de ses décisions et

---

(1) L'article 174 déclare applicables aux séances du comité les règles qui régissent celles du conseil municipal ; il en resulte notamment : que la durée des sessions ordinaires est de quinze jours (art. 46) ; que pendant les sessions ordinaires le comité peut s'occuper de tout ce qui intéresse le syndicat, tandis que pendant les sessions extraordinaires, il ne peut délibérer que sur les objets spécialement désignés dans la convocation ; que le préfet peut déclarer démissionnaire d'office tout membre du comité qui a manqué à trois convocations successives (art. 60), etc.

pour ester en justice, le comité est représenté en principe par son président. Le préfet et le sous-préfet, ou leur délégué, ont entrée aux séances et sont entendus s'ils le demandent (art. 173).

A la différence de ce qui a lieu pour les communes, les séances du comité ne sont pas publiques et les conseillers municipaux des communes intéressées seuls peuvent prendre communication et copie des comptes et budgets du syndicat.

Les conditions de validité et d'annulation des délibérations du conseil municipal sont applicables aux délibérations du comité (art. 174).

Le comité peut désigner, parmi ses membres ou en dehors d'eux, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère ; leur durée ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité. Ces mandats sont révoqués dans les mêmes formes que celles dans lesquelles ils ont été donnés (art. 175).

Le syndicat a un budget spécial qui pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué. Ses recettes sont fournies, notamment, par la contribution des communes associées (art. 177). Cette contribution est une obligation purement contractuelle, une dette de droit commun, dont le montant est déterminé par l'engage-

ment même des communes contractantes tel qu'il résulte des délibérations initiales. Mais, dans ces limites, ce n'en est pas moins une dette obligatoire, exigible, et qui par conséquent peut donner lieu à inscription d'office.

Si un syndicat se voyait forcé de recourir à un empruut, l'opération devrait être votée et autorisée dans les mêmes conditions que les emprunts communaux (Circ. min. Int. 10 août 1890).

L'ordonnancement des dépenses est fait par le président du comité. Le comité délibère sur les comptes que lui présente son président et qui sont approuvés définitivement par le préfet.

Les syndicats ne peuvent s'occuper d'autres objets que ceux prévus dans le décret d'institution, mais, si des besoins nouveaux viennent à se révéler, le syndicat a la faculté d'organiser des services autres que ceux qui avaient été primitivement prévus, à la condition, toutefois, que les conseils municipaux des communes associées se mettent d'accord sur cette adjonction. L'extension des attributions du syndicat est autorisée dans la même forme que l'institution, c'est-à-dire par décret rendu en conseil d'Etat.

Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé

ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil d'Etat.

Nous venons d'indiquer quel sont les organes par lesquels des relations contractuelles sont possibles entre administrations. Il nous faut examiner maintenant sur quels objets peuvent porter ces relations. Cet examen fera l'objet de notre second chapitre.

CHAPITRE DEUXIÈME

Objets sur lesquels peuvent porter les contrats passés entre administrations.

Les organes locaux de décision n'ont qu'une compétence limitée quant aux objets sur lesquels peuvent porter leurs délibérations. La loi définit ou énumère ces objets et ne permet en aucun cas qu'ils soient dépassés. « Tout acte et toute délibération d'un conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, dit l'art. 33 de la loi de 1871, sont nuls et de nul effet. » La loi de 1884 porte la même sanction à l'égard des conseils municipaux : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ; sont nulles de droit : 1° les deliberations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions... » (Art. 61 et 63).

Les établissements publics, par le jeu du principe de specialité, ont une compétence plus limitée encore puisqu'elle n'a trait qu'au service spécial qu'ils sont chargés d'effectuer.

Il est de toute évidence que cette compétence est renfermée dans les mêmes limites, qu'il s'agisse d'affaires intéressant l'administration locale ou spéciale seule, ou qu'il s'agisse d'intérêts communs à plusieurs d'entre elles. C'est pourquoi l'art. 89 de la loi de 1871 spécifie que les conférences interdépartementales ne peuvent avoir en vue que des objets d'utilité départementale compris dans les attributions des conseils généraux. Pour la même raison, l'article 116 de la loi de 1884 décide que les conseils municipaux peuvent provoquer entre eux des ententes seulement sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Il en est de même pour les syndicats de communes, bien que la chose ne soit pas exprimée aussi catégoriquement dans la loi. « Le syndicat de communes, dit Hauriou (1), peut faire plus grand que la commune, il ne saurait faire autre chose ».

Ainsi donc, en principe (2), les relations contractuelles entre administrations ne peuvent porter que sur des objets rentrant dans leurs attributions respectives.

---

(1) Op. cit. p. 350.

(2) Et sauf une petite exception relative aux offres de concours. V. infra.

Nous allons examiner brièvement sur quels objets portent ces relations.

1° *Contrats passés par l'Etat.*

Les contrats passés au nom de l'Etat, par les ministres ou les préfets selon les cas, peuvent porter sur tout ce qui a trait à l'exécution des services généraux, ce qui revient à dire que leur domaine est presque illimité ; nous citerons, à titre d'exemples, les contrats suivants (1).

La convention des 20 juillet et 24 août 1899 entre l'Etat et le département de Meurthe-et-Moselle relative à la construction et à l'entretien des routes du département par le personnel des ponts et chaussées (2).

---

(1) Il existe aussi des contrats passés entre Services dépendant de l'Administration de l'Etat. Nous citerons entr'autres : L'accord intervenu entre l'administration des finances et celle des travaux publics dispensant cette dernière de la formalité appelée « remise aux Domaines » pour la vente de terrains aux riverains des routes nationales par application, de l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807.

En février 1898, à la suite de la création du 20e corps d'armée et d'un conseil de guerre à Nancy, le ministère de l'Intérieur autorisa le ministère de la Guerre à déposer à la prison départementale les militaires en prévention de Conseil de Guerre. (Cette convention ne constitue pas une affectation d'immeuble, car l'immeuble est départemental.)

(2) Aux termes de cette convention l'Etat a pris à sa charge : 9 conducteurs et 12 commis, et le département : 4 conducteurs, 5 commis, 25 agents voyers principaux ou cantonaux, et 10 agents voyers surnuméraires.

La convention du 10 avril 1877, entre l'administration des forêts et le département de la Meuse pour l'entretien de divers chemins intéressant particulièrement cette administration. Aux termes de cette convention, l'administration des forêts doit payer annuellement une somme de 1200 fr., soit 900 francs pour l'entretien du chemin d'intérêt commun n° 48, et 300 francs pour l'entretien du chemin de Sorel à Loison.

Une convention du même genre est intervenue entre le même département et le ministère de la guerre pour l'entretien des chemins stratégiques d'intérêt commun et de chemins vicinaux ordinaires.

Aux termes d'une convention en date du 27 novembre 1891, le ministère de la guerre s'est engagé à effectuer les travaux de dérasement des fortifications d'Alger aux frais de cette ville fixés à un chiffre forfaitaire.

Un traité à forfait est intervenu entre l'Etat et la ville de Paris pour l'entretien des rues formant traverses de routes nationales dans l'intérieur de l'enceinte fortifiée. La ville est chargée d'effectuer à ses frais l'acquisition des terrains à réunir par voie d'alignement à ces routes. Réciproquement, le prix des terrains retranchés et cédés aux riverains lui est abandonné.

Aux termes d'une convention, en date du 26 mai 1911, la ville de Rennes cède gratuitement à l'Etat un terrain à charge d'y élever un hôtel des postes.

2° *Contrats passés par le département.*

Ils peuvent porter sur toutes les matières d'intérêt départemental qui rentrent dans les attributions des Conseils généraux, et notamment sur la création et l'entretien des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur la création de chemins de fer d'intérêt local, sur la construction et l'entretien de bâtiments départementaux : prisons, asiles d'aliénés, écoles professionnelles pour les pupilles vicieux de l'assistance publique ; sur l'exécution des obligations d'assistance qui sont à la charge des départements, etc.

L'article 4 de la loi du 4 février 1893 relative à la réforme des prisons pour courtes peines autorise formellement des départements voisins à s'entendre entre eux pour construire ou transformer à frais communs des établissements pénitentiaires en vue de la mise en pratique du régime de l'emprisonnement individuel. La part contributive de chacun d'eux dans la dépense de construction et d'entretien est, sauf convention contraire, propor-

tionnelle au nombre de cellules à établir pour sa circonscription, et chacun d'eux peut obtenir la subvention prévue à l'art. 7 de la loi du 5 juin 1875.

Les pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux doivent être placés dans une école professionnelle. Chaque département, faute d'avoir un établissement public de ce genre, est tenu, dit l'art. 3 de la loi du 28 juin 1904, dans un délai de trois ans, de traiter à cet effet, soit avec un établissement public d'un autre département..... Les traités passés par les départements doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur. Deux ou plusieurs départements peuvent créer ou entretenir à frais communs une école professionnelle de pupilles. Les conditions de leur association sont débattues dans des conférences interdépartementales et réglées par les conseils généraux.

Nous avons dit que les conférences interdépartementales n'ont pas une compétence plus étendue que les conseils généraux appelés à ratifier leurs décisions. Il a été fait plusieurs applications de cette règle.

Dans sa session d'avril 1873, le conseil général de l'Hérault avait résolu de provoquer la réunion, à Nîmes, d'une conférence à laquelle seraient conviés les délégués de dix-sept départements du Sud-Ouest. Cette conférence avait pour but de

s'entendre afin d'exercer une action commune, soit auprès du gouvernement, soit auprès des Compagnies de chemins de fer, en vue de faire cesser les crises périodiques des transports qui causaient, disait la délibération, un préjudice immense dans la région du Sud-Ouest. Le ministre de l'Intérieur fit connaître qu'à son avis, la conférence projetée ne remplirait pas les conditions posées par l'article 89 de la loi de 1871 : l'objet qui motivait la conférence projetée, c'est-à-dire l'exploitation des grandes lignes de chemin de fer n'étant point un objet d'utilité départementale, mais un objet d'administration générale touchant aux intérêts généraux du commerce et de l'industrie et relativement auquel les conseils généraux ne peuvent émettre que des avis ou formuler des vœux. Ainsi d'ailleurs que le faisait remarquer le ministre, le nombre seul des départements conviés à la conférence prouvait qu'il s'agissait, non pas d'un intérêt restreint aux limites de quelques départements, mais d'un intérêt général.

Les mêmes motifs ont fait écarter la constitution d'une conférence entre les départements de la Creuse, de la Haute-Vienne, de la Corrèze, de la Dordogne, de la Vienne, de l'Indre, de l'Allier et du Cher, à l'effet d'obtenir l'abaissement des tarifs de chemin de fer de la région du Centre.

On a également considéré comme ne pouvant

faire l'objet d'une entente entre les conseils généraux l'étude des meilleurs débouquements du Canal des Deux-Mers, question d'intérêt national.

Par contre, fut autorisée, en 1874, la conférence qui réunit cinq départements de l'Est, en vue de la canalisation de la Meuse et d'un emprunt de 65 millions destiné à permettre la réalisation de ces travaux.

Ainsi donc, ni les conseils généraux, ni les conférences interdépartementales, ne peuvent contracter ou délibérer que sur des objets d'intérêt départemental. Pour les conseils généraux, la sanction de cette règle consiste dans la nullité des délibérations (art. 33) et pour les conférences, dans la dissolution de ces réunions (art. 91). En outre, si la réunion se continuait après la dissolution prononcée, ses membres seraient passibles des peines de l'article 258 du Code pénal (art. 91).

Par contre, pour tout ce qui est d'intérêt départemental et rentre dans les attributions des conseils généraux, ceux-ci peuvent passer tous les contrats nécessaires ou utiles à la bonne gestion des services dont ils sont chargés. Ces contrats peuvent être passés d'ailleurs indifféremment avec l'Etat, d'autres départements, les communes ou les établissements publics, selon que leur objet rentre dans les pouvoirs et les attributions de l'une ou l'autre de ces administrations.

3° *Contrats passés par les communes.*

Ils peuvent porter sur toutes les questions d'intérêt communal qui rentrent dans les attributions des conseils municipaux.

Nous ne donnons point ici le détail de ces attributions ; nous renvoyons sur ce point aux textes de la loi de 1884 et aux ouvrages généraux ou spéciaux qui traitent de la matière. Nous nous contenterons de citer quelques exemples de contrats.

La translation du lazaret de Marseille aux îles Frioul, en 1854, ayant laissé disponible un terrain de 25 hectares environ, l'Etat et la ville de Marseille en revendiquèrent la propriété. Une transaction fut adoptée : la ville renonça à ses prétentions et reconnut la nature domaniale des terrains, mais à la condition qu'ils seraient vendus et que le prix en serait affecté à certains travaux : construction d'une cathédrale, d'un nouveau lazaret, de quais nouveaux, d'aqueducs, de bassins, etc. Des difficultés s'élevèrent, et l'on adopta une combinaison nouvelle. Moyennant l'abandon à la ville par l'Etat de tous les terrains, non seulement de ceux du lazaret, mais encore de ceux conquis et à conquérir sur la mer, ainsi que du privilège de construire des docks, la ville se chargeait à forfait de tous les travaux projetés.

Dans un ordre d'idées beaucoup plus modeste, mais plus local, nous citerons la convention par laquelle la ville de Nancy se charge de l'entretien du jardin de la Faculté de médecine moyennant la somme annuelle de 150 francs.

Les villes passent des contrats avec l'Etat pour la création et le fonctionnement de leurs collèges ; ces contrats règlent de façon précise les conditions et le mode de fonctionnement de ces établissements ainsi que les obligations respectives de l'Etat et de la commune quant aux dépenses. Les communes contractent l'engagement de payer les frais, pendant 5, 10 ou 30 ans des écoles conventionnellement obligatoires ou écoles maternelles pour que l'Etat crée ces écoles, en fournisse et en paie le personnel.

Il est de toute évidence que les contrats passés par les communes par l'intermédiaire d'organes spéciaux commes les conférences intercommunales ou les commissions syndicales ne peuvent porter sur d'autres objets que ceux des contrats passés par la voie ordinaire. Leur domaine peut être, au contraire, plus restreint, comme cela a lieu pour les traités passés par les commissions syndicales.

Tandis que les conférences intercommunales peuvent délibérer sur toutes les matières qui ren-

trent dans les attributions du conseil municipal, les commissions syndicales, elles, ne peuvent s'occuper que de l'administration des biens et droits indivis dont elles ont la charge, et de l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Sur ces objets spéciaux seulement, elles ont les mêmes pouvoirs que les conseils municipaux. Elles prendront donc, en ce qui concerne l'administration et la jouissance de ces biens, toutes les décisions que pourrait prendre un conseil municipal pour la gestion des biens communaux, et passeront à cet effet, avec les particuliers ou des administrations, tous les contrats nécessaires. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux ; ceux-ci pourront néanmoins, pour faciliter l'opération et éviter des lenteurs, autoriser le président de la commission à passer les actes en question.

Ainsi donc, d'une part, les conventions passées par l'entremise de conférences peuvent porter sur tous les objets qui rentrent dans les attributions du conseil municipal ; d'autre part, celles passées par les commissions syndicales ne peuvent avoir trait qu'à la gestion des biens indivis.

Pour ce qui est des syndicats de communes, il faut avoir soin de distinguer entre leur création et leur fonctionnement.

Quant à leur fonctionnement, aucun doute n'est

possible : ils ont exactement les mêmes attributions que les conseils municipaux.

Mais leur création n'est possible qu'en vue d'objets d'utilité intercommunale (art. 169). Cette création est en effet le résultat d'un contrat d'association entre communes, et ce contrat n'est valable que s'il porte uniquement sur des objets qui sont, pour les communes contractantes, d'utilité communale. Par conséquent les syndicats ne peuvent avoir pour objet que des services d'utilité communale.

C'est pourquoi n'ont pas été autorisées les créations de syndicats ayant pour objet : l'entretien d'un médecin à frais communs dans une région qui en est dépourvue ; l'exploitation d'un tramway en régie ; une instance à soutenir en commun, etc.

Les syndicats existants, au nombre de 22 en 1908, ont trait : au fonctionnement de bureaux de bienfaisance, à la création d'écoles, d'hospices, de service d'assistance médicale gratuite, à la construction de canaux d'irrigation, de lignes de tramways, de travaux de défense contre les eaux, d'adduction d'eau potable (1), de distribution de gaz ; au service extérieur des pompes-funèbres, etc.

(1) Il existe en Meurthe-et-Moselle un syndicat de communes ayant pour objet l'alimentation en eau potable de douze communes de l'arrondissement de Briey.

4° *Contrats passés par les établissements publics.*

Les établissements publics peuvent passer des contrats sur les objets qui rentrent dans leur spécialité. Ainsi des hospices et des hôpitaux peuvent traiter entre eux ou avec des bureaux de bienfaisance. Les chambres de commerce peuvent traiter avec l'Etat, les départements, les communes, les Universités, etc. Elles peuvent notamment être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription (l. 9 avril 1898, art. 15), (1).

Nous citerons à titre d'exemples de contrats de cette catégorie :

Les traités conclus entre l'Etat et les hospices ou hôpitaux pour l'hospitalisation de malades militaires.

Aux termes de l'art. 7 de la loi du 7 juillet 1877 qui prévoit ces traités, ceux-ci sont passés entre le représentant du ministre de la guerre et la commission administrative de l'hôpital : ils ne sont

(1) V. pour le régime des ports la loi du 5 janvier 1912, qui crée, pour l'administration des ports, un conseil appelé « Conseil d'administration du port ». Aux termes de l'art. 7, « un port dans lequel a été organisé le régime institué par la présente loi. est un établissement public ».

exécutoires qu'après approbation du conseil municipal et ratification des Ministres de la Guerre et de l'Intérieur. Ils déterminent le nombre de lits affectés aux malades militaires, les conditions et le prix du traitement de ces malades.

Le décret du 1er août 1879 rendu en exécution de cette loi, précise ce que doivent contenir ces traités. Ils doivent être conclus d'après les règles suivantes :

L'acquisition, l'entretien et le renouvellement des instruments de chirurgie sont à la charge de l'Etat tandis que le matériel est fourni et entretenu par l'hospice (art. 9). Les appareils prothétiques, tels que jambes de bois, bandages, etc., sont fournis par l'hospice, mais le prix en est remboursé par l'Etat (art. 22). Les registres et imprimés nécessaires aux écritures spéciales des salles militaires sont fournis gratuitement par le ministère de la Guerre (art. 17). Le prix de journée payé par l'Etat à l'hospice comme indemnité des frais résultant du traitement des militaires est fixé d'après certains éléments spécifiés à l'art. 19. Enfin les dépenses auxquelles donne lieu le décès d'un militaire à l'hospice et comprenant le service religieux, le cercueil, le suaire, les frais d'enterrement et l'apposition d'une croix, sont remboursées par l'Etat suivant un tarif fixé par la convention (art. 20).

Les traités passés en vertu de ces textes, ont une durée de cinq années, mais peuvent être revisés dans ce délai d'un commun accord entre toutes les parties (l. 1877, art. 7) ; ils peuvent être revisés à toute époque sur l'initiative du ministre de la guerre.

Ce que nous venons de dire a trait aux contrats passés entre l'Etat et les hospices mixtes. Ceux passés entre l'Etat et les hospices civils proprement dits n'ont pas besoin de contenir tant de détails. L'allocation due par l'Etat est également fixée de gré à gré et par journée de maladie : les règles relatives à la fourniture gratuite de registres, au remboursement des frais funéraires et du prix des appareils prothétiques sont les mêmes que pour les hospices mixtes.

Nous citerons encore :

Les conventions passées entre les hospices d'une part, les villes et bureaux de bienfaisance d'autre part, pour fourniture gratuite par l'hospice de médicaments aux indigents non hospitalisés.

Subventions et offres de concours.

Nous venons d'indiquer quelle est la matière des contrats passés entre administrations. Nous ne dirons rien des obligations et stipulations qu'ils renferment et qui sont d'une variété infinie.

Mais nous voulons, par contre, dire quelques mots de certains contrats qui se ressemblent beaucoup entre eux, ceux que nous avons rangés dans la première et la troisième catégorie, c'est-à-dire les subventions et offres de concours (1).

Ces deux sortes de contrats constituent, avons-nous dit, des libéralités, avec ou sans charges, mais grevées toujours d'une affectation spéciale : la gestion d'un service ou l'exécution de travaux publics.

Ces libéralités consistent, soit en une somme d'argent payable immédiatement, à terme, ou par fractions périodiques ou échelonnées, soit en une garantie d'intérêt. Assez fréquemment, elles prennent la forme de promesse de remise des terrains nécessaires à l'exécution de travaux publics, de fourniture de matériaux, de journées d'ouvriers; quelquefois l'obligation est alternative et comporte, soit livraison d'un cube déterminé de matériaux, soit le paiement d'une certaine somme d'argent.

Nous avons dit que si les subventions sont par essence des libéralités, les offres de concours, par le fait même qu'elles sont des libéralités avec charges, sont des contrats intermédiaires entre les libéralités et les contrats synallagmatiques. Ils ne

(1) V. supra, p. 98.

constituent donc pas par essence, des donations gratuites. Les offres peuvent revêtir la forme d'une créance remboursable. Ce peut être, en effet, une manière très efficace d'assister une administration que de lui offrir immédiatement, et parfois sans demander d'intérêt (1), une somme

---

(1) Voici le texte d'une convention relative à une offre de ce genre.

Entre les soussignés :

Monsieur le sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes, agissant au nom et pour le compte de l'Etat,

D'une part,

Et Monsieur le Président de la Chambre de commerce de Nancy, agissant au nom et pour le compte de cette Compagnie en vertu d'une délibération en date du 13 juin 1911, et d'une autorisation ministérielle en date du 28 juillet 1911,

D'autre part,

Il a été convenu et stipulé ce qui suit :

Article 1er. — En vue d'obtenir l'établissement d'un circuit téléphonique urbain Nancy E (recette auxiliaire) - Nancy Central et d'une cabine téléphonique publique à ladite recette auxiliaire, la Chambre de commerce de Nancy s'engage à faire avance à l'Etat des frais d'établissement, sans intérêts, et aux conditions déterminées par la loi du 20 mai 1890.

Ces frais sont fixées à la somme de neuf cent trente-cinq francs (935 fr.), qui sera versée, avant l'exécution des travaux, à la Caisse du Receveur des Postes et Télégraphes.

Les travaux seront exécutées par les soins de l'administration des Postes et Télégraphes.

Article 2. — L'Etat est propriétaire des lignes construites.

L'administration des Postes et des Télégraphes fixe, suivant les besoins ou les convenances du service, les conditions et le mode d'exploitation ; elle se réserve en particulier la faculté d'utiliser ces lignes, au mieux de l'intérêt général, pour le service des localités qui sont ou pourront être desservies par elles.

qu'elle eût pu avoir quelque difficulté à se procurer. Même lorsque des intérêts sont réclamés, le contrat peut conserver néanmoins le caractère d'une libéralité, car il est possible que les intérêts soient comptés à un taux de faveur ; fussent-ils même exigés au taux normal, l'initiative du prêteur épargne encore à l'administration chargée des travaux les lenteurs et les frais accessoires d'un emprunt.

Article 3. — Les taxes ou parts de taxes afférentes aux communications échangées par la ligne urbaine seront encaissées directement par l'Etat et remises jusqu'à concurrence de la somme avancée au Trésor pour frais d'établissement, à la Chambre de commerce de Nancy à titre de remboursement de l'avance faite.

Article 4. — L'Etat se réserve la faculté de mettre, à toute époque, fin à la présente convention, en remboursant le solde restant dû sur la somme avancée.

Article 5. — Toutes dispositions résultant d'actes législatifs ou réglementaires ou de décisions administratives en vigueur ou à intervenir, s'appliqueront de plein droit au circuit qui fait l'objet de la présente convention.

Fait double à Nancy, le 7 août 1911.

Le Président
de la Chambre de commerce de Nancy,
VILGRAIN.

Le sous-secrétaire d'Etat des Postes
et des Télégraphes,
CHAUMET.

(Ce texte nous a été communiqué fort aimablement par M. Vilgrain, président de la Chambre de commerce de Nancy, à qui nous adressons ici tous nos remerciements.)

Si les offres de concours sont bénévoles, elles ne sont pas pour cela désintéressées. L'administration qui les souscrit est, dans la grande majorité des cas, déterminée par des mobiles égoïstes; elle songe à recueillir certains avantages immédiats ou futurs; mais, ce faisant, elle doit rester dans les limites d'une prudente gestion des deniers publics est elle est exposée au veto des autorités tutrices. Toutefois, il n'est pas absolument nécessaire qu'elle ait un intérêt direct et spécial à l'exécution des travaux auxquels elle veut concourir, ce qui fait que cette matière des offres déborde un peu du champ des attributions des administrations locales ou spéciales. La chose est particulièrement sensible pour ces dernières. Les établissements publics peuvent offrir leur concours pour l'exécution de travaux, même lorsque les avantages que ces travaux doivent leur procurer ne se lient pas essentiellement à l'œuvre que ces établissements ont pour but d'accomplir. Tel serait le cas d'un hospice contribuant à la création ou à l'amélioration de voies de communication, dont il ne doit pas cependant tirer un profit spécial, et qui facilitent simplement les transports et les voyages dans la région.

Des offres de concours on peut rapprocher les affectations gratuites d'immeubles; les premières ont lieu, le plus souvent, pour l'exécution de tra-

vaux, et les secondes, pour la gestion de services. Elles ont, comme les offres de concours, un caractère plus ou moins contractuel (1). Il y a en effet accord de volontés entre l'administration qui affecte et le service affectataire, et la jouissance de l'immeuble domanial peut être l'objet de diverses stipulations. Mais cet accord de volontés ne peut, en aucun cas, créer un droit acquis au profit de l'affectataire. « Les affectations, dit M. Gaudry (2), sont essentiellement temporaires, révocables par de simples actes administratifs, sans que l'affectataire puisse invoquer aucune prescription..... car nul ne prescrit contre son titre, et ici le titre transfère seulement une jouissance

(1) Les affections prévues par l'ordonnance du 14 juin 1833, d'après laquelle les immeubles domaniaux peuvent être affectés à un service public par des décrets concertés entre le ministre préposé à ce service et le ministre des finances sont, dit M. Laferrière (*Traité de la juridiction administrative*, 2e éd. tome I, p. 610), « des actes d'administration intérieure, qui n'ont point, en général, un caractère contractuel ». Sans doute, leur caractère contractuel est moins marqué que s'il s'agissait de relations entre services généraux et services locaux ou spéciaux; ici, nous sommes à l'intérieur des services généraux, et les différents ministères ne sont pas dotés de la personnalité civile; mais il n'en reste pas moins que ces actes mettent en relation l'administration des finances avec un autre service général quelconque, qu'ils se traduisent par un abandon de jouissance à titre précaire, et que, par conséquent, ils ont au moins l'apparence d'actes contractuels.

(2) Traité du domaine, t. II, p. 530.

précaire. » Ce sont des actes sui generis propres au droit administratif, et sans analogie avec le droit privé (1).

---

(1) De là le caractère essentiellement administratif qui leur a été reconnu par la jurisprudence et qui a pour conséquence de réserver exclusivement aux tribunaux administratifs l'interprétation des actes d'affectation ou de désaffectation, l'appréciation de leur validité, et la discussion des droits et obligations qui en dérivent (Trib. conflits, 22 décembre 1880 : de Dreux-Brézé ; 14 avril 1883 : Freppel ; 13 janvier 1883 : Muller et Derieu). Mais lorsqu'on ne se trouve pas en présence d'un acte régulier d'affectation, il peut y avoir lieu à compétence judiciaire. V. un exemple dans. D. 06. 3. 103.

CHAPITRE TROISIÈME

Formes des contrats entre Administrations.

Les contrats passés entre administrations peuvent affecter deux formes différentes : la forme verbale et la forme écrite.

1° *Forme verbale.*

Nous avons vu qu'en principe les contrats entre administrations sont formés solo consensu et par le seul fait que deux délibérations concordantes ont été prises par les organes de décision des administrations contractantes. C'est là la forme normale des accords administratifs. Les clauses et conditions du contrat ayant été préalablement arrêtées entre les organes exécutifs des administrations contractantes, l'organe de décision de l'une d'elles les accepte par une délibération. Il suffira alors pour que le contrat soit parfait, qu'il intervienne une décision analogue de la seconde administration, décision visant explicitement ou implicitement la première.

La plupart des accords administratifs sont conclus dans cette forme, et notamment, c'est de la sorte que sont accordées les subventions, faites les offres de concours et créées les écoles conventionnellement obligatoires. Et même lorsqu'il est dressé un écrit entre les organes exécutifs pour fixer les termes de la convention, le contrat n'en résulte pas moins des délibérations concordantes des deux conseils en présence, délibérations qui peuvent d'ailleurs précéder ou suivre la passation de l'acte écrit. Quand elles le précèdent, elle en fixent le contenu, et l'écrit n'est dressé que pour servir de preuve et fixer de façon plus précise les obligations de chaque partie. Quand elles le suivent, c'est pour le ratifier et, par là même, s'en approprier les termes.

La vente d'un immeuble départemental à une commune, par exemple, est parfaite par le seul consentement des parties. Néanmoins, un écrit sera dressé entre le préfet et le maire pour fixer les termes de l'accord et servir de preuve de la propriété (1).

---

(1) Exemple : Les bâtiments de la prison départementale de Nancy étant insuffisants pour loger la population criminelle qui augmente sans cesse, le département met à l'étude la construction d'une nouvelle prison ; l'ancienne sera vendu à un prix que le Conseil général de Meurthe-et-Moselle évalue à 600,000 francs. (Délibération du 26 août 1906).

La ville se présente comme acquéreur par la lettre suivante que nous ne reproduisons qu'en partie :

Nancy, le 5 juillet 1911.

Le Maire de la Ville de Nancy
à Monsieur le Préfet de Meurthe-et-Moselle.

Pour réaliser divers projets à l'étude . . . . . ., la Ville de Nancy aurait intérêt à pouvoir disposer des terrains de la prison dont la désaffectation semble prochaine.

J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien mettre cette question à l'étude, en faisant procéder à l'estimation de cet immeuble.

Si une entente peut intervenir sur le prix de l'opération, nous ne demandons aucun engagement au département sur l'époque de l'entrée en jouissance. La cession efficace suivrait la désaffectation. Mais, dès à présent, la ville pourrait étudier ses projets et le département pourrait faire entrer en compte, pour le paiement de la nouvelle prison, une ressource déterminée et certaine. Une convention immédiate serait donc avantageuse aux deux parties.

Pour le maire de Nancy :
L'Adjoint délégué,
H. Michaut.

Une première évaluation de l'immeuble faite, en 1906 par M. Bourgon, architecte départemental, fixait sa valeur à 600,000 francs.

Le 29 juillet 1911, M. Michaut écrit à M. Bourgon pour lui montrer les vices de son mode d'estimation, et pour offrir au département la somme de 434,000 francs pour l'acquisition de l'immeuble.

Dans un rapport, déposé le 6 août à la Préfecture, M. Bourgon estime l'offre de la ville quelque peu insuffisante.

Enfin, le 30 août, M. Michaut, qui est aussi conseiller général, agissant au nom de la ville de Nancy, offre au Conseil général la somme de 475,000 francs.

Le même jour, cette offre était acceptée par délibération du Conseil général sur la proposition du Préfet. (V. les détails dans le compte rendu des délibérations du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, session d'août 1911, p. 59 et 284.)

Les pourparlers préliminaires à l'accord ne sont pas toujours d'une régularité parfaite. Mais peu importe. L'essentiel est que les volontés des parties se rencontrent et soient concordantes.

Au surplus, aucune règle légale n'oblige les conseils et leurs agents d'exécution à procéder de telle ou telle manière. Il suffit de remarquer qu'aucun engagement pris par les agents n'est valable s'il n'a été ratifié par les conseils (1).

La vente, pour être parfaite, devra être déterminée dans toutes ses conditions et ratifiée par le Conseil municipal de Nancy.

Autre exemple de la convention verbale :

Le départemént de Meurthe-et-Moselle s'est vu attribuer, après la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, la maison Marin faisant partie du grand séminaire de Nancy, et le grand jardin y attenant, plus une partie du jardin du grand séminaire. Les jardins étaient loués, dès avant l'attribution au département, aux hospices de Nancy. Le bail expiré, une délibération de la Commission des hospices exprima le désir de rester en possession des jardins pour un an encore ; cette délibération, communiquée au préfet, fut transmise par lui au Conseil général, qui, par une délibération, accéda à ce désir. (Session d'août 1911.)

(1) La création des écoles conventionnellement obligatoires résulte d'un contrat passé entre l'Etat et la commune. L'Etat s'engage à fournir et payer le personnel enseignant, la commune s'engage à payer tous les autres frais du service, et cela pendant un temps déterminé. Le contrat se forme pratiquement de la manière suivante : La demande de création, accompagnée d'une délibération du conseil municipal prenant l'engagement d'inscrire au budget communal, pendant 5, 10 ou 30 ans, selon les cas, la dépense à la charge de la commune, est transmise au conseil départemental qui donne son avis ;

Cependant, pour bien montrer comment les choses devraient se passer régulièrement, nous allons étudier avec quelques détails le mécanisme de la formation des contrats qu'on désigne sous le nom d'offres de concours. Ce que nous en dirons est d'ailleurs applicable, pour la plus grande partie tout au moins, aux autres contrats : contrats synallagmatiques et subventions.

Les offres peuvent être faites par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

Comme tout contrat, l'offre de concours exige, pour produire effet, l'accord de deux volontés. Il ne suffit donc pas que le souscripteur ait fait connaître ce qu'il a l'intention de donner et les conditions auxquelles il subordonne sa libéralité (1) ;

---

après quoi l'école est créée par arrêté du ministre de l'Instruction publique, visant la délibération du conseil municipal.

Le délai de l'engagement expiré, l'engagement n'est pas renouvelé en pratique ; il se produit alors cette situation qu'en droit, les écoles continuent à fonctionner comme écoles purement facultatives (C. d'Etat, 11 novembre 1904), et qu'en fait elles fonctionnent comme des écoles obligatoires, le personnel continuant à être payé par l'Etat.

(1) *Offres de l'Etat.*

En principe, le ministre compétent peut seul allouer au nom de l'Etat des subventions aux entreprises départementales ou communales dont la réalisation offre un certain intérêt pour le

service de son administration. Ces subventions, quand elles sont promises en espèces, font l'objet d'ouvertures de crédit de la part de l'administration centrale.

Quand il s'agit de la cession de terrains, il est indispensable de distinguer. Ou il s'agit de terrains du domaine public national qui doivent servir à la constitution d'un bien du domaine public départemental ou communal, et alors on doit suivre les règles applicables au changement d'état d'un bien domanial qui, sans cesser de faire partie du domaine public, passe sous la main d'une autre administration ; ou il s'agit de terrains du domaine privé, et alors il n'y a pas lieu de procéder à un déclassement.

Remarquons que des décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 donnent au préfet une compétence particulière pour autoriser la cession des terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales et départementales ou des chemins vicinaux. Même faculté leur a été donnée par la loi du 6 décembre 1897, en ce qui concerne les terrains compris dans les voies urbaines.

Offres des départements.

L'article 46, § 22, de la loi du 10 août 1871, attribue au conseil général le droit de fixer la part contributive du département aux dépenses de travaux qui intéressent à la fois le département et les communes. S'il s'agit de subventions offertes par le département à l'Etat, pour des travaux d'intérêt général, il est procédé de même.

Rien ne s'oppose à ce que, pour une affaire déterminée, la commission départementale reçoive délégation du conseil général pour déterminer le montant d'une subvention dont le principe a déjà été accepté. ou même pour statuer sur une demande prévue, mais non encore formulée. Mais il serait inadmissible que le conseil général, par une délégation générale, se débarrassât une fois pour toutes au profit de la commission départementale, de toutes les questions ayant trait à l'allocation de subventions.

Offres des communes.

C'est au conseil municipal qu'il appartient de décider dans chaque cas si l'intérêt municipal, à l'exécution de certains travaux publics justifie l'allocation de subsides sur les fonds communaux. Toutefois, ce n'est que le principe de la subvention qui est ainsi laissé à l'appréciation du conseil municipal ;

il faut que l'Administration bénéficiaire ait déclaré accepter l'offre telle qu'elle est formulée. Tant que cette acceptation n'a pas été prononcée, aucun lien de droit n'est encore formé, et le souscripteur reste libre de modifier, ou même de retirer sa proposition. Au contraire, l'offre une fois acceptée, la rétractation devient impossible, l'acceptation n'eût-elle été qu'implicite.

---

la question des voies et moyens doit être soumise à l'autorité supérieure dans la mesure où celle-ci se trouve appelée à intervenir, d'après le mode de réalisation choisi. Ainsi, aucune formalité n'est requise autre que le vote de la subvention, quand celle-ci est prélevée sur les fonds libres. Au contraire, si la commune doit recourir à un emprunt ou à une imposition extraordinaire, il y aura lieu, suivant les cas, et selon ce que sera la situation financière municipale, de recourir aux formalités d'autorisation, plus ou moins rigoureuses, que définissent les articles 141 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Quant aux cessions de terrains communaux, elles rentrent dans la catégorie des aliénations pour lesquelles l'article 63 de la loi de 1884 exige l'approbation de l'autorité supérieure.

Lorsque des circonstances tirées, soit de la nature de l'offre, soit du mode de réalisation des ressources qui doivent y être affectées, rendent nécessaire l'approbation de la délibération du conseil municipal par l'autorité supérieure, celle-ci peut être implicite (Voir des exemples dans Béquet, tome 25, *Travaux publics*, n° 342), mais à la condition que les actes administratifs qui interviennent à ce sujet visent expressément l'offre de concours.

Offres des établissements publics.

Les offres de concours émanant d'établissements publics doivent être faites par les personnes ou les conseils d'administration qui ont capacité pour aliéner les biens de l'établissement. Les règles spéciales varient naturellement avec les divers établissements.

Les offres doivent être acceptées dans un délai raisonnable. Il ne saurait dépendre de l'Administration bénéficiaire de tenir les promettants en suspens pour prendre enfin une décision tardive et inopportune, alors que les circonstances auraient complètement changé et que les avantages escomptés par eux seraient devenus irréalisables.

La notification au promettant de l'acceptation de son offre est évidemment une mesure prudente, puisque cette acceptation forme le contrat et interdit d'y apporter aucune modification. Toutefois cette mesure n'est prescrite par aucun texte.

Les offres sont, en principe, acceptées par l'autorité qui a qualité pour engager l'administration à laquelle elles sont faites. C'est donc le ministre qui accepte les offres faites à l'Etat, à moins que les travaux ne nécessitent une loi ou un décret, auquel cas cette loi ou ce décret prend acte des promesses souscrites (1). L'acceptation des offres d'avances doit toujours être prononcée par une loi.

---

(1) Il en est ainsi de la loi du 9 juillet 1901 : elle approuve une convention engageant les finances de l'Etat et accorde les crédits nécessaires, prend acte des engagements formulés de part et d'autre et accorde aux autorités décentralisées parties à la convention et qui offrent leur concours les autorisations nécessaires (J. O. p, 4230).

La convention approuvée par cette loi, en date du 13 juin 1901, était intervenue entre le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, le conservatoire des arts et

Le conseil général exerce les mêmes attributions en ce qui concerne les offres faites au département (l. 10 août 1871, art. 46, § 10), et le conseil municipal joue le même rôle pour les offres faites aux communes.

L'acceptation des offres faites pour les travaux des établissements publics n'est pas soumise à des règles uniformes ; de même que pour les offres qui émanent de ces établissements, il y a lieu de tenir compte du statut personnel, pourrait-on dire, à chacun d'eux. On peut seulement dire qu'en principe, c'est à ceux qui ont le droit de contracter pour l'établissement qu'il appartient de prononcer l'acceptation, sauf à eux à se pourvoir des autorisations ou des ratifications que comportent, suivant les cas, le caractère de l'établissement et la nature de l'offre.

L'acceptation peut parfois être tacite, il en est ainsi notamment lorsque les offres de concours ne se sont produites qu'à l'instigation de l'autorité bénéficiaire ; l'approbation de l'acceptation par

---

métiers, et la chambre de Commerce de Paris, pour règler les conditions du concours offert par le conservatoire et la chambre de commerce en vue de l'installation au conservatoire des arts et métiers d'un laboratoire d'essais mécaniques, physiques, chimiques et de machines, et d'un office national des brevets d'invention et marques de fabrique. (V. le texte de cette convention. Pandectes françaises. Supplément II, p. 284, nos 12 et s.).

l'autorité supérieure peut être aussi implicite dans les cas où cette formalité est nécessaire; elle peut résulter notamment de l'adjudication ou de l'exécution par cette autorité des travaux en question.

Il faut que les conditions soient formellement stipulées et formulées au moment de l'engagement; néanmoins elles seraient encore utilement stipulées avant que cet engagement ait été accepté. En somme, il faut, pour que le lien de droit existe, qu'il y ait eu accord complet et constaté sur les modalités qui affectent le contrat.

Il n'est pas besoin que l'administration accepte expressément les conditions. En prenant acte des engagements, elle prend acte en même temps des stipulations qui les affectent.

On ne peut considérer comme constituant une condition implicitement formulée le désir pour le souscripteur de voir se réaliser les avantages dont la perspective avait déterminé son offre. Sauf le cas très particulier où ces avantages ont été expressément indiqués et sont ainsi devenus une véritable condition affectant l'engagement, l'administration n'a pas à s'arrêter devant les mécomptes que peut subir le promettant. Toutefois les tribunaux administratifs pourraient être appelés à décider si ces mécomptes sont d'une

telle gravité qu'ils rendent littéralement l'obligation sans cause.

Ce n'est point seulement pour s'assurer certains avantages particuliers que le souscripteur peut avoir à formuler des conditions; il est possible aussi qu'il juge prudent de subordonner son offre à la réalisation, pour lui, de certaines ressources et, s'il y a lieu, à l'approbation par l'autorité supérieure, de la combinaison sur laquelle il échafaude ses prévisions financières.

2° *Forme écrite.*

Nous venons de parler des conventions verbales desquelles nous avons dit, qu'elles étaient le mode normal des accords administratifs. Nous avons à parler maintenant des conventions écrites.

Nous entendons par convention écrite celle qui contient, dans un seul et même acte écrit, l'engagement de chacune des parties contractantes. On y voit, fondus dans un ensemble d'un équilibre plus ou moins parfait, les stipulations et les prestations réciproques des deux parties qui sont la cause les unes des autres.

En droit civil, il existe deux sortes d'actes écrits : l'acte sous seings-privés, et l'acte authentique passé pardevant un officier ministériel. En droit administratif, il n'existe que des contrats authen-

tiques, car les personnages qui ont la charge de leur rédaction et y font des stipulations sont des personnages officiels, des officiers publics. Néanmoins, les deux sortes d'actes du droit civil peuvent être employés : mais dans tous les cas, l'acte est authentique.

La forme d'acte sous seings-privés, qu'on pourrait appeler pour la circonstance acte sous seings-publics, est de tous points identique à celle des actes civils de même catégorie. Les parties à l'acte sont les organes exécutifs des administrations, agissant en cette qualité, ainsi qu'il doit en être fait mention au texte.

Exemple :

Entre le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, agissant au nom de l'Etat, et le maire de la ville de autorisé par la délibération du conseil municipal en date du à signer le présent traité dont ledit conseil a approuvé la teneur, il a été convenu ce qui suit :

Art. 1, 2, 3, 4, etc...

Fait double, le

Signature du maire (datée).

Signature du ministre (datée).

Sont rédigés en cette forme : les traités constitutifs des collèges, entre le ministre de l'instruction publique et les maires ; les traités relatifs à l'hospitalisation des malades militaires dans les hospices civils ou mixtes, passés entre le représentant du ministre de la guerre (un officier de l'intendance) et la commission administrative ou son délégué (1), tous les actes ayant trait au transfert de la propriété ou de la jouissance d'un immeuble domanial, ceux relatifs à l'organisation en commun d'un service public, etc. (2).

---

(1) Les établissements communaux d'assistance sont en principe représentés par la commission administrative tout entière, mais celle-ci peut désigner un de ses membres pour agir en son nom. La loi du 15 juillet 1893 a formellement prévu cette désignation pour les bureaux d'assistance médicale gratuite.

(2) Voici le texte d'un contrat passé en cette forme :

L'an mil neuf cent douze et le janvier.

Entre les sousignés, Monsieur Morain, préfet de la Haute-Vienne, agissant au nom de ce département, d'une part ;

Et Monsieur Bonnet, préfet de Meurthe-et-Moselle, agissant comme préfet dudit département, d'autre part ;

Il a été convenu et arrêté ce qui suit :

ARTICLE 1er.

L'école professionnelle de Lafaye recevra dans les conditions prévues par la loi du 28 juin 1904 et le décret du 4 novembre 1909, les pupilles-filles difficiles de l'assistance publique du département de Meurthe-et-Moselle.

ART. 2.

L'établissement fournira aux pupilles le logement, la nourriture, le blanchissage, l'entretien du trousseau et les soins physiques de toute nature, notamment les soins médicaux et pharmaceutiques.

ART. 3.

Les pupilles recevront en même temps que l'éducation primaire, l'enseignement professionnel et ménager.

ART. 4.

Le prix de journée est fixé à 1 fr. 65.

ART. 5.

Les élèves devront être munies à leur rentrée du trousseau en usage dans leur département, et autant que possible à l'état de neuf. Toutefois l'école de Lafaye, sur la demande du département de Meurthe-et-Moselle, pourra fournir le trousseau contre la somme de 60 francs.

ART. 6.

Il sera établi, au profit de chaque pupille, un pécule variable suivant l'âge et le travail de l'enfant, dans les limites de 0 fr. 10 à 0 fr. 50 par journée de travail.

ART. 7.

Le présent traité est conclu pour une période de cinq ans, pendant laquelle le préfet de Meurthe-et-Moselle s'engage à envoyer à l'école de Lafaye les pupilles visées à l'art. 1er du présent traité et dont le placement y sera reconnu nécessaire. Au cours de ladite période, le présent traité pourra être résilié à la demande de l'une des parties contractantes en prévenant l'autre partie une année à l'avance. A l'expiration de ce même délai, et à défaut de tout avis contraire signifié un an à l'avance, le présent traité continuera par tacite reconduction.

En préfecture, à Limoges, le 28 janvier 1911.

Lu et approuvé :
MORAIN.

En préfecture, à Nancy,
le 31 janvier 1912.
Adolphe BONNET.

Vu et approuvé :
Pour le Ministre de l'Intérieur,
Le sous-secrétaire d'Etat,
Signature illisible.

(Le texte de cette convention nous a été communiqué fort aimablement par MM. les Inspecteurs de l'Assistance publique de Meurthe-et-Moselle.)

Dans les ventes amiables passées entre l'Etat et les départements, le préfet stipule au nom de l'Etat, et le département est représenté, soit par le secrétaire général, suppléant naturel du préfet, soit, si la cession se rattache à une contestation entre le département et l'Etat, par un membre de la commission départementale (l. 10 août 1871, art. 54).

Lorsque le préfet contracte au nom du département, il ne peut agir que sur l'avis conforme de la commission départementale (art 54).

Lorsqu'en matière de vente domaniale, le préfet agit au nom de l'Etat, il doit être assisté du directeur des domaines ou de son délégué, et, le cas échéant, d'un agent des eaux et forêts. Ces personnages doivent signer la minute du contrat, qui reste à la préfecture. On annexe à cette minute, après les mentions d'usage, toutes les pièces auxquelles le contrat se réfère, notamment, si le contrat est passé avec une commune, une copie de la délibération du conseil municipal autorisant le maire à acquérir tel immeuble moyennant tel prix.

Les échanges domaniaux s'effectuent dans les mêmes formes. Une ordonnance du 12 décembre 1827 a déterminé les règles à suivre pour l'instruction des demandes d'échange d'immeubles contre des propriétés de l'Etat ; les dispositions

de cette ordonnance sont encore en vigueur aujourd'hui.

Toute demande d'échange est soumise d'abord à l'examen de l'administration locale des Domaines qui a à se prononcer sur la convenance de l'opération et sur les avantages ou sur les inconvénients qu'elle peut présenter. A la demande doivent être annexés les titres de propriété et une déclaration authentique des charges, servitudes et hypothèques dont serait grevé l'immeuble donné en échange.

Le ministre des Finances, s'il juge que la demande est susceptible d'être accueillie, transmet la demande et les pièces au préfet du département de la situation des biens à échanger.

L'instruction de l'affaire terminée, un décret autorise la passation du contrat, sous réserve de ratification par une loi (1). Le contrat ne peut, en effet, devenir parfait qu'après intervention du pouvoir législatif ; la seule utilité du décret est de fixer ne varietur les conditions du contrat.

---

(1) En principe, tout échange de biens domaniaux doit être autorisé par une loi (Déc. 22 novembre — 1er décembre 1790) ; un décret en conseil d'Etat suffit pour les échanges de terrains non forestiers et dont la valeur n'excède pas 50,000 francs (l. 6 décembre 1897, art. 6) ; aucune autorisation n'est nécessaire pour la cession à titre d'échange des terrains provenant des portions de routes déclassées aux propriétaires des terrains sur lesquels des parties de routes neuves devront être exécutées.

L'acte, comme les actes de vente, est passé par le préfet, représentant de l'Etat, assisté du directeur des Domaines et, s'il y a lieu, d'un agent des Eaux et Forêts. Il contient toutes les indications nécessaires sur la nature du bien vendu et les servitudes qui le grèvent. Il fait connaître aussi, le cas échéant, le montant de la soulte à payer par l'une ou l'autre des parties. La loi de ratification est transcrite sur la minute et sur les expéditions du contrat, ainsi que sur les pièces y annexées (1).

---

(1) Il est une certaine catégorie d'actes qui sont passés dans cette forme et ne constituent cependant pas de véritables contrats : ce sont les procès-verbaux de remise. Nous allons en dire deux mots :

Les biens du domaine privé de l'Etat sont administrés par le Service des Domaines. Lorsque des biens de ce genre sont affectés à des services publics, ils passent dans le domaine public et sortent des mains du Service des Domaines pour passer à celles d'une autre administration ou d'un service quelconque. Ce passage d'un domaine dans un autre, ce désaisissement de l'administration des Domaines et cette prise en charge par un autre Service, sont constatés par un procès-verbal, rédigé exactement en la forme d'un sous-seings privés, et signé d'un agent des Domaines et du représentant de l'administration affectataire. Cet acte contient toutes les indications utiles : désignation complète et estimation approximative des terrains et bâtiments remis ; plan des lieux, mention de l'acte en vertu duquel la remise est effectuée, etc.

Ces procès-verbaux de remise interviennent entre l'Administration des Domaines, et des Services quelconques, généraux, départementaux, communaux ou spéciaux. Ces derniers temps, beaucoup ont été dressés en exécution des décrets portant attribution de biens ecclésiastiques placés sous le

La seconde forme possible, mais qui n'est point pratiquement employée, des conventions écrites entre administrations, c'est l'acte notarié. Nous n'en dirons rien puisqu'elle n'offre aucun intérêt.

Nous parlerons au contraire d'actes écrits qui contiennent toutes les clauses et conditions de contrats administratifs, et qui cependant doivent, à notre sens, être rangés au nombre des conventions verbales. Ces actes sont des décrets. Il nous faut en dire quelques mots.

Et d'abord, il n'y a rien d'étrange à appeler convention verbale une convention dont les conditions sont rassemblées dans un acte écrit. Les procès-verbaux ne sont-ils pas écrits, et les contrats dont nous avons parlé tout à l'heure ne sont-ils pas écrits dans les délibérations des conseils qui les ont décidés et conclus !

---

séquestre de l'administration des Domaines après la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. Ces biens (immeubles et titres de rente) étant aux mains des Domaines, leur remise aux mains des administrations attributaires est constatée par des procès-verbaux de ce genre.

Inversement, tout immeuble de l'Etat qui ne se trouve pas aux mains de l'administration des Domaines (il s'agit, par exemple, d'un immeuble du domaine public déclassé, ou d'un bâtiment désaffecté) doit, préalablement à son aliénation, être remis à cette administration. Cette remise est constatée, comme la précédente, par un procès-verbal en double original dressé contradictoirement entre le représentant des Domaines et celui du Service qui détenait l'immeuble. (La remise dûment autorisée suffit pour opérer le déclassement ou la désaffectation de l'immeuble et pour permettre de procéder à la vente.)

Nous nous trouvons ici en présence de contrats verbaux d'une nature particulière ; les uns sont passés entre l'Etat et des administrations locales ou spéciales ; les autres ont trait aux syndicats de communes.

Les décrets qui interviennent dans le premier cas sont de deux sortes.

La première sorte est constituée par ceux rendus en exécution de la loi du 7 juillet 1877 relative à l'organisation des services hospitaliers de l'armée dans les hôpitaux militaires et dans les hospices civils. L'article 7 de cette loi indique que les conditions de l'hospitalisation des militaires dans les hôpitaux civils sont déterminées par une convention qui intervient entre la commission administrative et le représentant du ministre de la Guerre. Cette convention n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par le conseil municipal et ratifiée par les ministres de la Guerre et de l'Intérieur. « En cas de désaccord entre les deux ministres, la commission administrative de l'hôpital ou le conseil municipal, les conditions et le prix de traitement des militaires seront règlés par un décret rendu en Conseil d'Etat ».

La seconde sorte est relative à la matière des offres de concours remboursables.

Parmi les décrets relatifs aux offres de concours remboursables nous citerons à titre d'exemples :

Le décret, en date du 12 janvier 1912, autorisant la chambre de commerce de Granville à emprunter 105.000 francs pour l'exécution de travaux dans le port, et à percevoir, pour se couvrir de cette avance en principal et intérêts, sur les navires une taxe de 50 centimes par voyageur embarqué ou débarqué, à destination ou en provenance de l'étranger.

Le décret en date du 12 mars 1912 autorisant la chambre de commerce de Bayonne à avancer à l'Etat une somme de 338.806 francs en vue de l'établissement de grands circuits téléphoniques et de l'extension du réseau départemental des Basses-Pyrénées, et l'autorisant à emprunter à 3 % une somme de 188.806 francs affectée au paiement de partie de cette avance.

De nombreux décrets de ce genre sont intervenus pour autoriser les chambres de commerce ou les départements (1) à avancer certaines sommes à l'Etat pour l'établissement ou l'extension de réseaux téléphoniques, et à emprunter ces som-

---

(1) Le département de Meurthe-et-Moselle a avancé à l'Etat en vue de l'établissement du réseau téléphonique départemental, une somme totale de 3.738.958 francs (délibérations du conseil général des 17 avril 1901..... 31 août 1910 et 30 août 1911).

mes. Il en est de même pour les travaux à effectuer dans les ports maritimes ou fluviaux (1).

---

(1) Nous citerons encore le décret ci-dessous du 6 mars 1912 :

« Le Président de la République française ;

Vu le décret en date de ce jour autorisant l'emploi du fonds de la dotation de la caisse nationale d'épargne pour la construction d'un hôtel des postes et des télégraphes à Rennes ;

Sur le rapport du ministre des travaux publics, des postes et télégraphes ;

Décrète :

Art. 1er. — Le terrain sur lequel l'hôtel des postes, des télégraphes et des téléphones de Rennes sera édifié, cédé gratuitement à l'Etat par cette ville en vertu de la convention en date du 26 mai 1911, est rétrocédé à la caisse nationale d'épargne qui sera également propriétaire de l'immeuble, à charge par cette dernière d'exécuter les engagements pris par l'Etat par la convention susvisée.

Art. 2. — La caisse nationale d'épargne bénéficiera de tous les avantages concédés à l'Etat par la convention visée à l'article 1er.

Art. 3. — Le présent décret comporte la cession à bail à l'administration des postes et des télégraphes de l'immeuble à construire visé au décret en date de ce jour, moyennant le payement par cette administration à la caisse nationale d'épargne d'un loyer annuel qui sera calculé à raison de 3 fr. 50 °/o de la somme réelle prélevée sur la dotation de la caisse nationale d'épargne.

Ce loyer sera dû à partir de la date à laquelle le prélèvement aura été effectué jusqu'au règlement définitif prévu au deuxième alinéa de l'article 5 ci-après.

Art. 4. — Toutes les charges locatives et toutes celles incombant au propriétaire, y compris les impôts de toute nature, seront supportées par l'administration des postes et des télégraphes qui sera, en outre, responsable des détériorations partielles ou totales provenant d'une cause quelconque et notamment d'incendie, à l'exception toutefois des détoriorations qui seraient imputables aux services de la caisse nationale d'épargne installés dans l'hôtel.

Les décrets de la seconde catégorie sont ceux qui autorisent la création de syndicats de communes et fixent de façon précise, et en conformité des délibérations initiales des conseils municipaux intéressés, le but exact de l'association, sa durée, son siège, son organisation et son fonctionnement (1).

Art. 5. — Si l'immeuble cesse d'être occupé par l'administration des postes et des télégraphes, il ne pourra en résulter aucun dommage pour la caisse nationale d'épargne, à moins que la désaffectation ne provienne du fait de celle-ci.

Sous cette réserve, si la réalisation de l'immeuble par la caisse nationale d'épargne ne lui permettait pas de récupérer la totalité des fonds engagés, l'insuffisance devrait être reversée à la dotation par l'administration des postes et télégraphes.

Si, au contraire, la vente dudit immeuble produisait une somme supérieure aux fonds engagés, l'excèdent serait versé au Trésor jusqu'à concurrence du prix du terrain évalué à 316.571 francs. La dotation de la caisse nationale d'épargne bénéficierait du reliquat qui existerait après ce prélèvement.

Art. 6. — Le ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 6 mars 1912.

A. Fallières.

Par le Président de la République :
Le Ministre des Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes,
Jean Dupuy.

(1) Voici le texte d'un décret de ce genre :

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Ministre de l'intérieur ;

Vu les délibérations en date des 5 juillet, 7 décembre 1908 ; 26 février, 10 décembre 1908 ; 13 février, 29 novembre 1908 ; 10 mars, 3 décembre 1908 ; 16 août, 29 novembre 1908 ; 21 avril, 29 novembre 1908 ; 18 avril, 29 novembre 1908 ; 16 fé-

Nous en avons terminé avec notre première partie.

Nous nous sommes attaché à y montrer, peut-être un peu trop longuement, quelques exemples des rapports contractuels ou forcés qui s'établissent entre administrations, par le mode même de leur organisation ou par les nécessités de la vie administrative. Notre but était de marquer l'extrême complexité des rapports administratifs, de faire pressentir, plutôt que d'indiquer, leur nom-

---

vrier, 29 décembre 1908 ; 19 avril, 29 novembre 1908 ; 11 février, 28 novembre 1908 ; 31 mai, 3 décembre 1908 et 24 mai, 20 novembre 1908, par lesquelles les conseils municipaux d'Anderny, Bettainvillers, Domprix, Errouville, Mercy-le-Bas, Mercy-le-Haut (moins la section de Bondrezy), Murville, Norroy-le-Sec, Preutin, Sancy, Serrouville et Trieux ont demandé l'autorisation de se former en syndicat à l'effet d'étudier les mesures à prendre pour assurer leur alimentation en eau potable ;

Les avis du Ministre de l'Agriculture et du Conseil général des Ponts et Chaussées ;

L'avis du Préfet de Meurthe-et-Moselle et les autres pièces de l'affaire ;

Les lois des 5 avril 1884 et 22 mars 1890 ;

La Section de l'Intérieur, des Cultes, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'Etat entendue ;

Décrète :

ARTICLE 1er.

Les communes suivantes de l'arrondissement de Briey, (Meurthe-et-Moselle), savoir : Anderny, Bettainvillers, Domprix, Errouville, Mercy-le-Bas, Mercy-le-Haut (moins la section de Bondrezy), Murville, Norroy-le-Sec, Preutin, Sancy, Serrouville et Trieux, sont constituées en syndicat par application des lois des 5 avril 1884 et 22 mars 1890, en vue de sauvegarder l'alimentation des dites communes en eau potable.

bre infini et d'appuyer un peu sur ce que nous avons appelé la coadministration forcée pour en tirer des conséquences dans notre troisième partie relativement à leur influence sur la décentralisation.

Maintenant que la matière de la coadministration nous est connue, au moins dans ses lignes générales, nous nous proposons, comme nous l'avons déjà indiqué dans notre introduction, d'en dégager les conséquences juridiques et politiques.

ARTICLE 2.

Le syndicat est formé pour une durée de trente ans et son siège est fixé à Briey (mairie).

ARTICLE 3.

Chaque commune sera représentée par deux délégués.

ARTICLE 4.

La contribution des communes afférentes est établie proportionnellement à la valeur du centime dans chaque commune, sans pouvoir excéder annuellement le produit de cinq centimes additionnels au principal de ses quatre contributions directes.

ARTICLE 5.

Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Rambouillet, le 23 septembre 1910.

Signé : A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil,

Ministre de l'Intérieur et des Cultes,

Signé : A. BRIAND.

Pour ampliation :

Le Sous-Chef du Bureau du Secrétariat.

Signé : SCHNERB.

L'étude des conséquences juridiques de la coadministration, c'est-à-dire des liens de droit qu'elle noue entre administrations et du contentieux auquel ils donnent naissance constituera la matière de notre seconde partie que nous abordons sans plus tarder.

DEUXIÈME PARTIE

La Coadministration au point de vue juridique

DEUXIÈME PARTIE

La Coadministration au point de vue juridique

La coadministration est la conséquence directe et nécessaire de la personnalité civile des administrations publiques. « L'utilité pratique de la personnalité juridique, dit Hauriou (1) se révèle surtout dans l'action extérieure, elle est faite pour ramasser toutes les facultés d'un individu en une unité indivisible en vue de les opposer comme un tout à des activités étrangères ».

« Cette personnalité, bien qu'ayant logiquement une valeur illimitée, n'a pratiquement que des emplois limités. Elle a son emploi dans les relations du commerce juridique, c'est-à-dire dans les relations d'échange qui ont pour objet l'œuvre collective de la satisfaction des besoins

(1) Op. cit. p. 107.

économiques ; mais elle n'est d'aucune utilité pratique dans l'organisation des institutions politiques ». La coadministration, conséquence directe de cette personnalité, n'a donc aussi son emploi que dans ces mêmes relations d'échange, relations qui sont créatrices de droits subjectifs entre administrations. Ce sont précisément ces droits qui vont faire la matière de cette seconde partie que nous diviserons en trois chapitres :

Dans un premier chapitre, nous nous occuperons de la nature juridique du service qui est l'objet d'une coadministration.

Les deux autres chapitres seront consacrés à l'examen des difficultés contentieuses provenant de la coadministration ; le second chapitre envisagera spécialement quelles responsabilités entraîne, àl'égard des particuliers, la gestion en commun d'un service ; le troisième traitera des litiges entre administrations (1).

(1) L'étude des modes de formation des contrats entre administrations et des objets sur lesquels ils portent aurait pu trouver place également dans cette seconde partie comme ayant trait à la technique juridique de la Coadministrarion. Nous avons préfére la ranger dans notre première partie ; nous n'y reviendrons donc pas ici.

CHAPITRE PREMIER

Détermination de l'administration maîtresse du Service au cas de Coadministration.

« Malgré le concours des administrations publiques à un même service, dit Hauriou (1), il peut cependant y avoir intérêt à désigner l'administration vraiment maîtresse (2). A notre avis, c'est celle qui vote le budget général du service et qui, en même temps le dirige. Ainsi, le service vicinal chargé de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun est certainement départemental, parce que c'est le Conseil général qui

---

(1) Op. cit. p. 18.

(2) Il ne faut pas confondre cette question avec celle de la responsabilité en cas de dommage causé. Sans doute, les deux questions sont connexes, et dans la plupart des cas c'est l'administration maîtresse du service qui est responsable du dommage causé résultant d'une faute de service ; mais, il est des cas, exceptionnels sans doute, dans lesquels il en est différemment; par exemple en matière de dommages causés par le mauvais fonctionnement du service vicinal, qui est départemental, ce sont les communes intéressées qui sont responsables des condamnations pécuniaires encourues. Voir infra.

règle le budget de ce service et qui le dirige; et cependant la majeure partie des fonds est fournie par les communes, et cependant les chemins sont des dépendances du domaine public communal ».

Nous nous proposons, dans ce chapitre, de déterminer l'administration vraiment maîtresse d'un service qui est l'objet d'une coadministration et par conséquent responsable, dans la plupart des cas, des dommages causés par son fonctionnement.

M. Hauriou, dans le passage que nous venons de citer, dit qu'à son avis l'administration maîtresse du service soumis à coadministration, est celle qui vote le budget général du service et qui, en même temps, le dirige. Ce critérium nous paraît excellent pour les services qui ont une individualité financière marquée par l'existence d'un budget propre, et grâce à lui nous pouvons déjà admettre comme certains les points suivants :

Le service vicinal est départemental, son budget étant voté par le Conseil général et son personnel placé sous l'autorité du préfet, représentant du département, et dirigé par lui. Il est départemental bien que les routes soient la propriété des communes et les dépenses du service payées par elles, et que, parfois, le personnel soit

recruté parmi le personnel d'Etat des ponts et chaussées.

Le service de l'assistance publique, de l'assistance médicale gratuite et de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables sont départementaux parce qu'organisés par le Conseil général et dirigés par le préfet, en tant que représentant du département, et parce que leur budget est incorporé au budget départemental (l. 27 juin 1904, art. 29 ; l. 15 juillet 1893, art. 4 ; l. 14 juillet 1905, art. 6).

Pour les mêmes raisons, le service des aliénés est départemental (l. 10 août 1871, art. 46, n^{os} 17 et 18) bien que ses frais soient payés par les communes.

Dans tous ces cas, l'application du critérium de M. Hauriou donne d'excellents résultats; mais ce même critérium devient inutilisable lorsque le service qui est l'objet d'une coadministration n'est pas pourvu d'un budget propre. Il en est ainsi, par exemple, pour le service de l'état-civil. Ce service, qui, de l'avis de tous, est un service général, est géré gratuitement par les maires et adjoints, agents communaux ; le matériel nécessaire à son fonctionnement est fourni par les communes, les registres qu'il nécessite sont payés par les budgets communaux. Tous les éléments du service, personnel, matériel et finances, sont

locaux. Pourquoi le service est-il cependant général ? Tout simplement, parce qu'il est dirigé par le pouvoir central, parce qu'en qualité d'officiers de l'état-civil, les maires et adjoints sont sous l'autorité et le pouvoir hiérarchique des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Ainsi, nous sommes amené à admettre un critérium différent de celui de M. Hauriou, plus large puisque s'appliquant indifféremment aux services ayant un budget et à ceux qui n'en ont pas de la même nature que le sien puisque le renfermant, et grâce auquel nous allons pouvoir désigner les administrations maitresses de tous les autres services.

Ce critérium nous est d'ailleurs fourni par les textes eux-mêmes ; ceux-ci appellent service municipal le service qui est placé *sous l'autorité du maire*, et service départemental celui qui est placé *sous l'autorité du préfet* en tant que représentant du département. « Dans les villes de vingt mille habitants et au-dessus, dit la loi du 15 février 1902, art. 19, et dans les communes d'au moins deux mille habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de bureau d'hygiène, un *service municipal* chargé, *sous l'autorité du maire*, de l'application des dispositions de la présente loi. » L'art. 7 de la même loi, inspiré de la même idée, dit : « Les

mesures de désinfection sont mises à exécution, dans les villes de vingt mille habitants et au-dessus, par les soins de l'autorité municipale, suivant des arrêtés du maire, approuvés par le préfet, et, dans les communes de moins de vingt mille habitants, par les soins d'un service départemental. » Pour la première catégorie de villes, le service organisé par les arrêtés du maire et, par conséquent, placé sous son autorité est proprement un service municipal puisqu'on l'oppose à un service départemental qui est, de la même manière, sous l'autorité du préfet. L'art. 4 de la loi du 15 juillet 1893 dit de son côté : « Il est organisé, dans chaque département, *sous l'autorité du préfet* et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite... »

L'administration maîtresse du service est donc celle qui a autorité sur le personnel et qui le dirige (1).

Ce critérium, tiré des textes, nous semble extrêmement logique : le fonctionnement d'un ser-

(1) Notons en passant que l'administration qui a autorité sur le personnel n'est pas forcément celle à qui est confiée sa nomination : ainsi les gardes forestiers sont sous l'autorité des inspecteurs et conservateurs des forêts bien que nommés par le préfet, les instituteurs sont sous l'autorité des recteurs bien que nommés par le préfet, etc.

vice est le résultat des actes du personnel qui y est attaché, et ces actes ne sont que la réalisation, la manifestation de la volonté unique qui a la haute main sur le personnel et le dirige. Nous allons en faire l'application à différents services non encore classés par nous :

Le service de l'instruction primaire publique est géré par des instituteurs nommés par le préfet et soumis au pouvoir hiérarchique des recteurs ; il constitue par conséquent un service d'Etat, alors même qu'il s'agirait d'écoles conventionnellement obligatoires ou même d'écoles purement facultatives si celles-ci ont été régulièrement établies en vertu d'une délibération du conseil départemental de l'instruction publique approuvée par le ministre. Il importe peu que, dans ce dernier cas, les frais du service soient payés en totalité par les communes, car la direction du personnel est indépendante de la question des traitements à payer.

Le service de la police municipale est un service communal parce que géré sous l'autorité exclusive du maire par des agents qui sont placés sous ses ordres et sur lesquels il a un pouvoir hiérarchique, bien qu'il n'ait pas le droit de les révoquer.

Les gardes forestiers des communes sont payés par elles, nommés par le préfet, et sous l'autorité

des conservateurs des forêts. Par conséquent le service est service d'Etat.

Dans tous ces cas, notre critérium nous a permis de déterminer facilement l'administration maîtresse du service. Mais il est d'autres services pour lesquels des difficultés se présentent. Exemples : Les employés d'octroi exercent leurs fonctions à la fois sous l'autorité du maire et de l'administration des contributions indirectes ressortissant au ministère des finances. Quelle est l'administration maîtresse du service ? Les commissaires de police, nommés et révoqués par le pouvoir central, payés par les villes, sont sous l'autorité à la fois du maire, du ministre de l'intérieur et du procureur général. Quelle est, des trois administrations intéressées, celle qui est vraiment maîtresse du service ?

Nous croyons que dans tous les cas où, comme dans les exemples précédents, un même personnage est placé sous les ordres de plusieurs administrations distinctes pour l'exécution de fonctions distinctes, il ne faut point parler de service unique et d'administration dominante. Il n'y a point ici de service géré en commun, mais trois services distincts gérés par le même personnel, et chacune des administrations intéressées reste maîtresse exclusive du service qui lui correspond. Le commissaire de police, par exemple, est placé sous

l'autorité exclusive du maire quant à la police municipale ; sous l'autorité exclusive du ministre de l'intérieur et du préfet quant à la police générale, et sous l'autorité exclusive du procureur général quant à la police judiciaire.

Malheureusement la difficulté n'est écartée que lorsque le personnel commun accomplit plusieurs fonctions tout à fait distinctes ; elle réapparait avec toute sa force lorsque le personnel n'est chargé que d'une seule fonction. Il en est ainsi pour le personnel chargé de l'exécution du service des épizooties. Nous allons, en étudiant les détails de ce service, voir s'il est possible de résoudre la difficulté.

L'article 1^er^ de la loi du 12 janvier 1909 dit : « Le service des épizooties et maladies contagieuses, prévu par l'article 62 du titre III du Code rural (l. 21 juin 1898), devra être organisé *dans chaque département* dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi. Le chef de ce service prend le nom de vétérinaire départemental et il a pour fonctions : — 1° d'assurer l'application des lois et règlements sur la police sanitaire des animaux ; — 2° de surveiller l'état sanitaire des animaux et de signaler *au ministre de l'agriculture*, par l'intermédiaire du préfet, les maladies contagieuses qui sévissent dans son département ; — 3° de *diriger* et contrôler l'action

des vétérinaires sanitaires..... » Ce personnage, qui est le chef du service dans le département, est nommé par le ministre de l'agriculture et révoqué de même. Il doit, en cas d'urgence, informer directement le ministre sans passer par l'intermédiaire du préfet ; il doit lui adresser chaque année, avant le 1er mars, un rapport sur l'exécution du service pendant l'année précédente (décret 3 avril 1909, art. 2) ; il doit de même lui adresser chaque mois le relevé des cas de maladies contagieuses signalés (art. 6). Les mesures disciplinaires qui peuvent lui être infligées, à savoir : la réprimande, la retenue de traitement pendant deux mois au plus et la révocation, sont prises par le ministre de l'agriculture.

D'après tous ces détails, il semble bien que le chef de service départemental, le vétérinaire départemental, soit placé sous l'autorité du ministre, et que le service des épizooties, dont les frais sont d'ailleurs payés partie par l'Etat et partie par le département, soit un service d'Etat.

Or deux textes viennent à l'encontre de cette solution. C'est d'abord le dernier paragraphe de l'article 9 du décret du 3 avril 1909 qui est ainsi conçu : « Ces mesures (les mesures disciplinaires), en ce qui concerne les vétérinaires départementaux, sont prononcées par le ministre de l'Agriculture sur la proposition des inspecteurs géné-

raux *des services des épizooties* réunis en Conseil ». Ainsi donc, d'après ce texte, il y a des services des épizooties, donc des services départementaux. Et l'article 2 du même décret dit, dans le même sens : « Ce service comprend le vétérinaire départemental, *placé sous les ordres directs du préfet*, et autant de vétérinaires sanitaires que les besoins du service l'exigent ». Ces derniers, placés sous les ordres du vétérinaire départemental, sont aussi sous les ordres du préfet, mais d'une façon indirecte.

Comment sortir de la difficulté ? D'une part le personnel est placé sous les ordres du ministre de l'agriculture, et d'autre part sous les ordres du préfet ; comment déterminer l'administration maîtresse du service ?

La solution du problème est fort simple ; il suffit de remarquer que nous sommes ici en présence d'un service de police. Dès lors, il est fort naturel que ministre et préfet aient en même temps autorité sur le personnel du service ; il est naturel que le vétérinaire départemental adresse ses rapports au ministre, il est naturel aussi que les mesures disciplinaires soient prononcées par le ministre pour les vétérinaires départementaux et par le préfet pour les vétérinaires sanitaires (décret 3 avril 1909 art. 9). Et la preuve que le service des épizooties est un service de police, c'est qu'il est organisé

dans chaque département, non pas par le conseil général ou par le préfet représentant du département, mais par le préfet, représentant du pouvoir central. « Les arrêtés préfectoraux pris pour organiser dans chaque département le service des épizooties..... en application de la loi du 12 janvier 1909, dit l'article 1er du décret du 3 avril 1909, sont soumis à l'approbation du ministre de l'agriculture ».

Ainsi donc, il n'existe point de services dont le personnel soit placé à la fois sous l'autorité de deux administrations différentes. Tous les cas où un service présente cette apparence d'organisation peuvent s'analyser, comme nous l'avons fait ci-dessus, en plusieurs services distincts et juxtaposés, gérés par un même personnel, ou en un service de police mixte. Nous avons raisonné tout à l'heure sur la police des épizooties, nous pourrions en faire autant pour la police de l'hygiène publique telle qu'elle est organisée par la loi du 15 février 1902 et fournir pour celle-ci la la même solution (1). Nous pourrions en faire

(1) Ici le conseil général a à délibérer sur l'organisation du service dans le département et sur les dépenses de ce service: mais il doit organiser le service d'après les règles assez strictes posées par l'article 20 de la loi. De plus, s'il néglige ou refuse de statuer, le service est organisé par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique (art. 20).

autant, aussi, pour cette police spéciale dont le personnel relève du ministre de l'intérieur et dont la répartition entre communes est réglée par arrêtés préfectoraux : le service des incendies dont les fonctionnaires sont les sapeurs-pompiers. Le service est réglé dans chaque commune par un arrêté municipal soumis à l'approbation du préfet (décret du 10 novembre 1903, art 22); les chefs de corps doivent obtempérer aux réquisitions du maire, du sous-préfet, du préfet ou de l'autorité militaire, mais ils sont les seuls maîtres du service au point de vue technique. Ici donc, nous sommes encore en présence d'une police mixte, et l'administration vraiment maîtresse du service est l'administration centrale, le ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE DEUXIÈME

De la situation des services vis-à-vis des particuliers en cas de coadministration (Responsabilité).

La responsabilité d'une administration est mise en jeu lorsqu'un de ses actes cause à une personne ou à un patrimoine quelconques un dommage exceptionnel, anormal par son importance, et violant un droit acquis.

1° Dommage exceptionnel par sa nature ou par la nature de l'opération dont il résulte. — Le dommage ne donne pas lieu à indemnité s'il est de ceux qui, en vertu du droit commun de la vie civile, peuvent tomber accidentellement sur l'un ou sur l'autre, par exemple s'il ne dépasse pas les inconvénients de voisinage ordinaires de la vie civile (1).

2° Dommage anormal par son importance. — Le dommage ne donne pas lieu à réparation s'il ne dépasse pas les gênes quotidiennes que chacun

(1) Hauriou, op. cit., p. 484.

doit supporter comme un inconvénient inséparable de la vie collective.

3° Dommage portant atteinte à un droit. — Il n'y a pas lieu à réparation si le dommage reste dans la mesure des restrictions de police ; ainsi, dit M. Michoud, l'obligation de combler une mare insalubre, de démolir une maison qui menace ruine, de détruire des objets contaminés, ne blesse pas le droit de propriété, parce que celui-ci doit s'entendre tel que les lois de police l'ont restreint.

4° Dommage spécial. — Enfin il faut ajouter que le dommage ne donnera pas lieu à réparation s'il n'est pas spécial à quelques-uns, si la gêne ou la servitude, quelque considérable qu'elle soit, est de celles qui pèsent également sur tous.

Si le dommage réunit ces quatre caractères, il engage la responsabilité de l'administration qui l'a causé ; ce n'est là que l'application de deux principes : le principe de l'art. 1382 du Code civil, et le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Prenant pour base cette notion de la responsabilité nous avons à nous demander, en notre matière spéciale de la coadministration, sur qui pèse cette responsabilité lorsque plusieurs administrations sont en présence.

Pour la clarté de nos explications, nous diviserons ce chapitre en trois sections dans lesquelles

nous étudierons successivement ce qu'est cette responsabilité dans les cas de prestations de personnel, de prestations réelles, et de gestion en commun des services (1).

(1) Nous ne parlerons bien entendu ici que de la responsabilité des administrations envers les particuliers puisque nous consacrons un chapitre spécial aux relations entre administrations où nous traiterons notamment de la responsabilité qui peut peser sur une administration au profit d'une autre.

Première Section

Prestations de Personnel.

Lorsque l'acte d'un fonctionnaire qui appartient à plusieurs administrations distinctes cause à autrui un dommage anormal et exceptionnel, quelles responsabilités sont encourues ?

Le fonctionnaire est seul responsable si le dommage provient de sa faute personnelle. Mais ce cas étant écarté, les administrations en cause doivent-elles être déclarées solidairement responsables, ou seulement l'une d'elles ? Et dans ce dernier cas, sur laquelle la responsabilité doit-elle peser ? Est-ce sur celle qui a autorité sur le fonctionnaire, ou au contraire celle dans l'intérêt exclusif de laquelle l'acte préjudiciable a été commis ?

Nous distinguerons deux cas suivant qu'il s'agit de coadministration légale ou contractuelle.

a) Coadministration légale.

Ici, c'est l'administration dans l'intérêt de laquelle le service est effectué qui est seule responsable. Par exemple, les actes faits par le maire

en sa qualité d'organe local des services généraux n'engagent que la responsabilité de l'Etat et non celle de la commune. Si l'acte est effectué dans l'intérêt commun de deux administrations, la responsabilité de chacune d'elles est engagée dans la mesure de son intérêt propre. Il en est ainsi notamment pour les préposés d'octroi.

Voici d'ailleurs quelques détails.

1° L'acte est fait dans l'intérêt d'un seul service.

La commune, dit Michoud (1), ne saurait être responsable de tous les actes du maire, « mais seulement de ceux qu'il accomplit en qualité de chef de la communauté. Quant aux autres, s'ils engagent une responsabilité autre que la sienne, ce ne peut-être que celle de l'Etat. Mais la loi n'a pas toujours réparti clairement ses actes entre les deux catégories. Dans la première rentrent certainement tous les actes de gestion du patrimoine communal ; ce sont ceux qui sont énumérés à l'art. 90 de la loi du 5 avril 1884 (il faut y joindre les nominations aux emplois communaux faites en vertu de l'art. 88), et que le maire accomplit, comme le dit le texte, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration

(1) De la responsabilité des communes. *Revue de droit public*, 1907, t. 7, p. 67, n° 18.

supérieure. A l'inverse, rentrent certainement dans la seconde catégorie les actes indiqués à l'art. 92 et que le maire accomplit sous l'autorité de l'administration supérieure ; et il faut y joindre sans hésitation les actes qui le rattachent à l'autorité judiciaire, c'est-à-dire ceux qu'il accomplit dans ses fonctions d'organe du ministère public près les tribunaux de police, d'officier de police judiciaire et d'officier de l'état-civil. Mais, entre ces deux classes d'actes, il y en a une troisième sur la nature de laquelle on peut hésiter. Elle comprend les actes que le maire accomplit en vertu de l'art. 91 dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale et de police rurale. Doit-on considérer ces actes comme faits au nom de l'Etat ou au nom de la commune ?

La question n'était pas douteuse sous la législation de l'Assemblée Constituante ; c'était, en effet, la loi elle-même qui classait la police municipale parmi les fonctions propres au pouvoir municipal (l. 14 décembre 1789, art. 50). Si cette notion s'obscurcit dans les lois de l'an III et de l'an VIII, il ne semble pas cependant qu'elle s'y efface entièrement, et, en tout cas, elle reparaît très nette dans la loi municipale de 1837. L'article 10 de cette loi groupe dans une même énumération, comme étant exercés sous la surveillance de l'autorité supérieure, la police munici-

pale, la police rurale, et les divers actes de gestion du patrimoine communal ; et ce groupement est d'autant plus significatif qu'il ne se trouvait pas dans la première rédaction du projet de loi et qu'il y a été introduit par la commission de la Chambre des députés, précisément pour écarter la solution contraire admise par le gouvernement.

..... Sous l'empire de la loi de 1837 la question ne paraissait donc point douteuse, et, en effet, la jurisprudence admettait la responsabilité de la commune à raison des actes de ce genre (Req. 16 mars 1881 : D. 81. 1 p. 194). Dans la loi de 1884 la question peut paraître moins certaine. Cette loi, en effet, rompant avec la tradition a quelque peu modifié le caractère que la législation antérieure attribuait à la police municipale. Le point de vue auquel se place le rapport de M. de Marcère à la Chambre des députés n'est plus celui de M. Vivien en 1837. Il ne considère plus la police municipale comme une fonction purement communale, mais comme une attribution mixte. « Le maire, dit-il après avoir exposé la double série d'attributions déjà indiquées, est encore investi d'autres attributions qui ont un caractère mixte : la police municipale, la police rurale, la voirie municipale. S'il doit assurer l'ordre, la salubrité, la viabilité, pour remplir le but principal, que dans l'origine, les habitants se sont proposé en se

réunissant sur un même lieu, cette sécurité locale, cette facilité de communications sont réclamées, non seulement par l'intérêt des habitants en tant qu'habitants de la cité, mais encore par l'intérêt général et pour la sécurité de tous les citoyens... Ici le maire est tout à la fois, et sans qu'on puisse distinguer, le mandataire de la communauté et le délégué de la nation. » Ce sont ces considérations qui ont servi à justifier l'augmentation des pouvoirs du préfet en matière de police municipale, augmentation consacrée, comme on le sait, par l'art. 99. Doivent-elles nous conduire à décider qu'aujourd'hui le maire n'exerce plus ses pouvoirs de police au nom de la commune mais au nom de l'Etat et qu'en conséquence la commune ne peut jamais être responsable des actes qu'il accomplit en cette matière ?

Cette opinion a été soutenue (Béquet, Commune n° 2152). Nous ne la croyons pas exacte. Elle paraissait bien être primitivement l'opinion de la commission au nom de laquelle M. de Marcère présentait son rapport à la Chambre des députés. Le texte qu'elle avait proposé et fait voter en première lecture considérait les attributions de police municipale et rurale comme exercées sous l'autorité de l'administration supérieure, absolument comme celles indiquées à l'art. 92. En outre, elle avait divisé le titre III en deux

chapitres, et placé les articles 94 à 98 qui règlementent l'exercice des pouvoirs de police du maire, dans le chapitre deux intitulé : Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central. Des deux caractères réunis dans le pouvoir de police, la commission considérait donc comme prépondérant le caractère d'attribution d'ordre général. Mais, entre les deux lectures, elle modifia son texte et remplaça le mot autorité par le mot surveillance, c'est-à-dire par le terme employé dans l'article 90 pour les attributions purement municipales. De plus, à la suite de la discussion devant le Sénat et des observations de M. Oudot, on fit disparaître la division du titre en deux chapitres. La solution à admettre parait donc être restée la même que sous la loi de 1837. L'idée, très juste d'ailleurs, du caractère mixte des attributions de police, ne doit rien modifier à la théorie de la responsabilité. Elle signifie seulement que l'Etat doit avoir, sur les attributions de cet ordre, un contrôle plus étroit, parcequ'il y est lui-même intéressé, et que dans certains cas il peut se substituer à la commune si celle-ci n'agit pas ; mais cela n'empêche pas que l'acte du maire ne reste un acte communal, car il est fait principalement dans l'intérêt de la commune. C'est à ce point de vue que se place la circulaire ministérielle du 15 mai 1884 (Voir Bull. min. Int. 1884, p. 257)

et la jurisprudence, depuis 1884, a continué de l'accepter..... »

Ainsi donc, en matière de police, les communes sont pécuniairement responsables des dommages causés par la faute du maire. Il en est de même, bien entendu, à l'égard des actes accomplis en exécution des ordres du maire par le personnel de la police : Commissaires, agents de police et gardes-champêtres, lorsqu'ils n'ont pas pour but l'exercice de la police générale.

Leur responsabilité est-elle également encourue lorsque le préfet se substitue au maire pour l'exercice d'une fonction de police municipale ? On pourrait être tenté de répondre affirmativement en assimilant cette situation à celle où l'exercice de la police municipale était confié à un maire nommé par le gouvernement, comme cela avait lieu avant 1882. Mais il faut faire intervenir ici une autre idée, celle de l'intérêt que l'intervention du préfet a pour but de sauvegarder. Or cet intérêt n'est pas l'intérêt local de la commune, mais l'intérêt général. « Quand la loi désigne, dit Michoud (1), pour intervenir dans les affaires communales, une personne nommée par le pouvoir central, elle n'entend pas toujours par là en faire un représentant de la commune. Souvent

(1) Op. cit., nº 16.

c'est au nom de l'Etat que cette intervention est possible, dans le but de sauvegarder des intérêts d'ordre supérieur aux intérêts communaux, et alors..... s'il y a une personne morale encourant une responsabilité, ce ne peut être que l'Etat. Ainsi quand le préfet ou le sous-préfet accomplit, aux lieu et place du maire, un acte rentrant dans les attributions de ce dernier (art. 85, 93, 98, 99), il ne représente pas la commune. Si, par exemple, l'article 99 donne au préfet le droit de faire certains règlements de police municipale, même applicables à une seule commune, à cette seule condition qu'il les fasse précéder d'une mise en demeure du maire, c'est que le législateur de 1884 a cru que la police générale pouvait être intéressée à prendre certaines mesures d'ordre municipal, même dans une commune isolée ; en d'autres termes, c'est parce que le législateur a vu qu'il y avait des liens étroits entre la police générale et la police locale et que la première ne pouvait se désintéresser de la seconde (Ducrocq· *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, p. 62 et 80). Le motif de l'intervention du préfet n'est donc à aucun degré l'intérêt de la commune ; son acte est un acte fait au nom de l'Etat, et qui ne saurait engager la responsabilité communale. Si donc ces règlements diminuaient, par exemple, les droits accordés par la commune à un de ses concession-

naires, les conséquences de cette violation du contrat ne pourraient pas retomber sur elle... »

La même idée de corrélation entre l'intérêt et la responsabilité nous amène à décider que la responsabilité de la commune seule est engagée lorsque l'acte dommageable a été commis par un agent qui n'est point soumis à l'autorité exclusive du maire, dont la nomination, par exemple, a fait l'objet d'un concert entre l'autorité municipale et l'administration supérieure, ou dont la révocation est confiée à cette dernière administration seule.

C'est d'ailleurs la solution de la jurisprudence (1).

Jusqu'ici, nous n'avons considéré que la responsabilité communale et celle de l'Etat ; les mêmes principes amènent les mêmes solutions si nous mettons en regard les responsabilités de l'Etat et du département. Lorsque le préfet agit au nom de son département et dans l'intérêt de celui-ci, il ne peut engager que la responsabilité du département ; il engage au contraire exclusivement celle de l'Etat, lorsqu'il agit au nom de l'Etat et dans l'intérêt de l'Etat.

(1) Pour les receveurs municipaux. Angers, 15 février 1890. D. 90. 2. 111 ; pour les employés de l'octroi : Req. 19 janvier 1826. D. Rép. V. Responsabilité, n° 937 ; pour les agents de police. Aix, 24 février 1880. D. 80. 2. 243 ; Req. 16 mars 1881. D. 81. 1. 194.

Ainsi, les fonctionnaires appartenant à plusieurs administrations peuvent engager, par leurs actes, la responsabilité de l'une ou de l'autre. Pour déterminer celle qui est responsable, il suffit d'examiner dans l'intérêt de laquelle l'acte dommageable a été commis.

2° L'acte est fait dans l'intérêt de plusieurs services. Par application du principe indiqué ci dessus, la responsabilité de chacun des services est engagée dans la mesure de son intérêt. Les employés d'octroi, par exemple, perçoivent des taxes au profit des communes et des droits d'entrée au profit de l'Etat. Si l'acte dommageable résulte de l'accomplissement de l'une et l'autre de ces fonctions, il y a responsabilité solidaire de l'Etat et de la commune, et la charge des condamnations prononcées devra se partager au prorata des intérêts de chacun d'eux dans le service fautif (1).

(1) A l'époque où la Cour de Cassation s'attribuait compétence pour connaître de toutes les actions en responsabilité dirigées tant contre l'Etat que contre les communes, elle s'est très nettement prononcée dans ce sens. Elle a décidé que l'administration des Contributions indirectes et la ville de Clermont-Ferrand étaient solidairement responsables de l'homicide commis par un employé de l'octroi sur une personne qu'il soupçonnait de fraude nocturne, en constatant que, dans l'espèce, l'employé avait agi tant dans l'intérêt de la ville que dans celui de l'Etat. (Rép. Dalloz. Responsabilité n° 635).

Il est de pratique et de jurisprudence constantes, qu'en cas de déficit dans les caisses communes, et spécialement dans

b) Coadministration contractuelle.

Il n'y a guère d'autres cas de prestation contractuelle de personnel que celui où un travail est effectué par une administration pour le compte d'une autre, en vertu d'une convention. L'administration qui a accepté l'entreprise n'est pas responsable des conséquences de ce travail (1).

Le principe de cette solution est toujours celui de l'intérêt. Le dernier arrêt cité en note dit que le fait que des travaux dommageables ont été dirigés par des ingénieurs de l'Etat n'a pas pour effet de rendre celui-ci responsable des dommages, alors que les travaux intéressaient uniquement les communes pour le compte desquels ils ont été exécutés.

La même idée a inspiré un arrêt de la Cour de Cassation (Dalloz, 1883. 1. 211) décidant que la commune est responsable des dommages causés par des pompiers, même étrangers à la commune, aux propriétés placées hors des atteintes du feu pour l'extinction duquel ils ont prêté leur con-

---

celles des préposés des octrois, le Trésor et la Ville supportent la perte au prorata des sommes que le service en question perçoit pour le compte de chacun. (Lebon, 1902, p. 476.)

(1) C. d'Etat, 25 mars 1892. D. 93. 5. 598. C. d'Etat, 10 mai 1889. D. 90. 3. 93. C. d'Etat, 20 décembre 1895. Lebon, 1895, p. 845.

cours. Dans le même ordre d'idées, la loi du 5 avril 1851, article 3, dispose qu'au cas où une commune a prêté à une autre commune ses sapeurs-pompiers pour l'extinction d'un incendie, les pensions et secours qui seraient dus à l'un d'eux ou à ses héritiers, par suite d'accident, sont à la charge de la commune où s'est produit l'accident.

Deuxième Section

Prestations réelles.

Le service de la vicinalité est départemental, mais les chemins créés et entretenus sont la propriété des communes et les frais du service sont payés par elles. Celles-ci sont donc tenues en cette matière à des prestations réelles dont le montant est proportionnel à l'intérêt qu'elles ont à la création et à l'entretien de ces chemins (l. 10 août 1871, art. 46 7°). Elles sont responsables, pour la même quotité, des dommages causés par le fonctionnement du service. Voici quelques exemples tirés de la jurisprudence.

1° Le dommage est dû au mauvais état des chemins.

Un accident est survenu à un habitant passant en voiture sur un pont en état de vétusté et mal entretenu ; lorsqu'aucune faute n'est imputable à la victime de l'accident, la responsabilité doit être mise à la charge des communes intéressées au chemin de grande communication dont ce pont fait partie (C. d'Et. 20 mai 1900. Lebon, 1900, p. 371).

Un autre arrêt du conseil d'Etat (1) en une matière semblable admet la même solution. Il s'agissait ici d'un accident dû au défaut d'entretien d'un pont desservant un chemin vicinal d'intérêt commun.

2° Le dommage est dû aux travaux du service vicinal.

Un arrêt du conseil d'Etat (2) déclare les communes intéressées à un chemin vicinal de grande communication responsables des dommages causés à un immeuble par la construction d'un pont.

Dans tous ces cas, les communes intéressées sont solidairement responsables des dommages causés et solidairement débitrices des indemnités à verser. La part contributive de chacune d'elles dans le montant de ces indemnités est calculée d'après les sommes qu'elle doit fournir pour les dépenses du service, sommes dont le montant sert de mesure à leur intérêt.

La même solution ne doit pas être, bien entendu, être adoptée au cas d'offres de concours. Ces offres supposent sans doute un intérêt, mais elles sont facultatives, bénévoles et ont l'apparence de

(1) Préfet de l'Hérault contre Garric (Dalloz 1908, 3. 53).
V. aussi Préfet des Pyrénées orientales. 26 fév. 1909, p. 220 : département de la Dordogne. 10 mai 1907, p. 438.

(2) 24 novembre 1905, préfet du Morbihan. Lebon 1905, p. 883.

libéralités. Elles ont seulement pour but de venir en aide aux administrations chargées de certains travaux ou de certains services, mais cette aide est limitée rigoureusement par les termes de l'offre et par conséquent la responsabilité de l'offrant n'est aucunement engagée.

Au contraire, lorsque des travaux sont entrepris à frais communs par plusieurs administrations et en vertu d'une entente qui présente le caractère d'une véritable association temporaire, il y a lieu à responsabilité solidaire pour la réparation des dommages causés (1).

---

(1) Voici quelques exemples tirés de la jurisprudence :

Lorsque des travaux ont été exécutés à frais communs par l'Etat et la commune dans une traverse de route nationale en vue d'améliorer, d'une part les facilités de la circulation publique et d'autre part l'évacuation des eaux ménagères au moyen des fossés et caniveaux de la route nationale, l'Etat et la commune sont responsables solidairement du dommage causé à des riverains d'un cours d'eau dans lequel sont déversées les eaux pluviales et ménagères provenant de la route.

En l'espèce, l'Etat et la commune avaient payé chacun moitié de la dépense ; les travaux avaient été effectués d'après des projets approuvés à la fois par le ministre des travaux publics et le conseil municipal de la commune (C. d'Et. 1er février 1907. Commune de Durtal. Lebon 1907, p. 124).

Des travaux exécutés par l'Etat et par une commune ayant eu pour effet de retarder l'écoulement des eaux d'une rivière en temps de crue et d'aggraver ainsi le dommage causé à une propriété par des inondations, l'Etat et la commune sont solidairement responsables du dommage (C. d'Et. 13 mars 1903. Lebon. 1903, p. 242).

Mais, l'ouvrage une fois effectué, doit être entretenu ; alors ici deux cas sont à distinguer :

Ou bien l'entretien est à la charge solidaire des administrations qui ont participé à la construction ; il y a alors gestion en commun d'un ouvrage public ; les dommages causés par les travaux d'entretien ou par le défaut d'entretien sont à la charge solidaire des deux administrations.

Ou bien l'ouvrage est remis à l'une des deux administrations qui se charge seule de son entretien et qui est responsable des dommages causés par cet entretien ou le défaut d'entretien. Un arrêt du Conseil d'Etat décide en ce sens que lorsque des travaux ont été effectués en conformité de la loi du 28 mai 1858 et payés au moyen de la triple participation de l'Etat, du département et de la ville et que les ouvrages exécutés ont été remis à cette dernière qui les a acceptés sans réserve et s'est chargée de leur entretien, la ville seule est responsable du dommage résultant de la présence

---

Dans tous ces cas, il y a disons-nous, association temporaire provoquée par un intérêt commun et ayant pour but unique la construction des travaux. Il n'y a donc pas là un véritable service géré en commun par plusieurs administrations et la situation ne peut s'analyser qu'en des prestations réelles fournies à la fois par les administrations intéressées (Voir un exemple très net dans l'arrêt Flicoteaux. C. d'Etat 22 juin 1906. Lebon, p. 572).

desdits ouvrages pour les propriétés riveraines. (26 décembre 1902. Lebon, 1902 p. 802.)

Il peut aussi se faire, à l'inverse du cas précédent, que l'ouvrage soit construit par une seule administration pour son compte personnel, et que son entretien soit ensuite mis à la charge de plusieurs administrations coïntéressées. Cela se produit, notamment, lorsqu'un chemin vicinal ordinaire ou rural est classé, après sa construction, comme chemin vicinal de grande communication ou d'intérêt commun. Dans ce cas, qui est responsable des dommages causés ? Est-ce la commune qui seule a construit le chemin ou les communes intéressées solidairement entre elles ; ou encore, est-ce la commune et les communes intéressées, ensemble et solidairement ?

Cela dépend des circonstances ? Si le dommage provient d'une construction défectueuse, la commune constructrice est seule responsable ; s'il provient d'un défaut d'entretien, c'est la collectivité des communes intéressés qui est seule tenue à réparation. Enfin s'il résulte d'une faute ou d'une négligence de ces deux sortes d'intéressés, ceux-ci sont solidairement responsables. Telle est du moins l'idée qui semble se dégager de la jurisprudence (1).

(1) Notamment de l'arrêt suivant dont nous rapportons quelques considérants :

Il résulte de l'arrêt, rapporté en note et de celui précédemment cité, qu'il faut distinguer, pour les dommages causés par des travaux publics, deux sortes de responsabilités ; une responsabilité de construction et une responsabilité d'entretien, lorsqu'après sa construction un ouvrage passe à la charge d'un service différent de

---

« Considérant que le sieur Guillaumin a demandé la réparation de dommages causés en 1892 à sa propriété dont les remblais du chemin de Saint-Maur au Rouvre ont amené l'inondation en faisant obstacle à l'écoulement des eaux du Loir.

Considérant que le chemin dont s'agit a été construit en 1885 par la commune de Saint-Maur et classé en 1886 comme chemin vicinal d'intérêt commun, que l'action du sieur Guillaumin a été en conséquence dirigée contre le maire de Saint-Maur et contre le préfet qui avait qualité pour représenter dans l'instance les communes intéressées au chemin d'intérêt commun ;

.....Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment de l'expertise à laquelle il a été procédé contradictoirement entre le sieur Guillaumin, d'une part, le maire de Saint-Maur et le préfet, d'autre part, que les remblais du chemin de Saint-Maur au Rouvre qui coupent la vallée ont mis obstacle à l'écoulement des eaux du Loir lors de la crue de 1892 et aggravé dans une notable mesure les dommages que les eaux, si elles avaient été laissées à leur cours naturel, auraient causés à la propriété du sieur Guillaumin et qu'il sera fait une juste évaluation du préjudice dont la réparation est due au requérant en lui allouant une indemnité de 5.000 fr. ;

Considérant que dans les circonstances de l'affaire, il y a lieu de condamner solidairement la commune de Saint-Maur et le préfet représentant les communes intéressées au chemin d'intérêt commun à payer ladite indemnité au sieur Guillaumin, sauf au préfet, ès-qualité, et à la commune à arrêter ultérieurement entre eux le montant de leurs obligations respectives..... » (C. d'Etat, 25 février 1898. Lebon, 1898, p. 164).

celui qui l'a construit. Si ce passage est forcé, comme dans le premier exemple cité, ou fait avec des réserves touchant la responsabilité de construction, le service qui a construit est seul responsable en principe des dommages provenant du fait ou de la défectuosité de la construction. Toutefois, si après le passage de l'ouvrage en d'autres mains, il s'est écoulé un temps assez long pour que le service chargé de l'entretien ait pu s'apercevoir de ces vices, des dommages qu'ils pouvaient causer et ait eu la possibilité d'y remédier, celui-ci doit être condamné solidairement avec le service constructeur à la réparation des dommages causés. Si au contraire ce passage est volontaire et accepté sans réserve par le service chargé de l'entretien, celui-ci devient, par cela seul, responsable de tous les dommages, fussent-ils dûs à une construction défectueuse. C'est du moins ce qui nous a paru se dégager des deux derniers arrêts dont nous avons parlé.

Troisième Section

Gestion en commun d'un Service.

Ici, nous sommes en pleine coadministration volontaire ; un contrat est intervenu entre deux ou plusieurs administrations qui a créé entre elles une véritable association pour la gestion de l'entreprise. Quelles responsabilités sont engagées au cas de dommage causé par cette gestion ? Y a-t-il en tous les cas responsabilité solidaire des administrations associées ou bien faut-il distinguer, et examiner, par exemple, si le dommage causé provient de l'apport de telle administration ? (1). Une administration fournit un immeuble, par exemple, une autre paie les frais de la gestion du service, une troisième nomme et dirige le personnel. Toutes trois sont-elles solidairement responsables ou bien seulement celle à qui une faute est imputable ?

---

(1) Nous ne parlons bien entendu ici que des services en commun qui ne sont pas dotés de la personnalité morale, car les actes du service personnalisé n'engagent que lui-même. Dans tout ce qui suit il n'est donc nullement question des établissements publics.

Nous croyons que toutes les fois que cela sera possible il faudra employer la deuxième solution et prononcer une condamnation contre l'administration en faute seule. La responsabilité solidaire ne devra intervenir qu'au cas où il sera tout à fait impossible de découvrir une faute exclusive.

Cette solution semble être celle de la jurisprudence ; nous n'avons trouvé en cette matière que deux arrêts du Conseil d'Etat. Nous allons les examiner.

La première espèce est la suivante : Le jeune Henri Houlbrèque, âgé de quatorze ans et demi, élève à l'école pratique d'industrie de la rue Dumé d'Aplémont, au Hâvre, est chargé par le contre-maître Lemaire, professeur à cet école, du nettoyage d'une cisaille. Il se blesse ; la blessure s'envenime après quelque temps et rend nécessaire l'amputation de plusieurs doigts de la main. Le père de l'enfant intente une action en dommages-intérêts contre la ville du Hâvre, car Lemaire a été nommé et est payé par la ville. Le Tribunal civil du Hâvre le déboute de sa demande par cette raison que la surveillance intérieure de l'école, la réglementation et la direction relèvent du Ministère du Commerce (1).

(1) Considérant, dit le jugement, « que le droit de diriger, de surveiller son préposé, de lui donner des instructions, des ordres, constitue le fondement même de la responsabilité qui

Ainsi, en l'espèce, la responsabilité est encourue par l'administration qui a la direction du personnel et la surveillance intérieure de l'entreprise parce que le dommage causé provient du fonctionnement intérieur de cette entreprise et d'un acte de ce personnel.

Dans la seconde espèce, au contraire, les services qui gèrent l'entreprise n'ont commis aucune faute et le dommage provient plutôt de la situation des locaux fournis par un autre service. Voici cette seconde espèce :

Un immeuble, contigu à l'école pratique de chimie de la rue des Chartreux, à Paris, annexe de la faculté des sciences, est rendu inhabitable par les odeurs qui émanent des laboratoires de l'école. L'immeuble où fonctionne cette école a été fourni par l'Etat. Qui est responsable du dommage causé ? Est-ce l'Etat, ou l'Université de Paris, ou la Faculté des sciences de Paris ?

Le conseil d'Etat a admis la responsabilité exclusive de l'Etat par la considération qu'en

---

pèse sur le commettant ; qu'il n'y a pas de responsabilité pour le commettant qui n'a pas, en fait, la surveillance de son préposé.

Que dès lors la ville du Hâvre doit échapper à toute responsabilité parce que l'administration technique et professionnelle, la réglementation, la direction, la surveillance intérieure de l'école pratique d'industrie relèvent exclusivement du Ministère du Commerce. (V. *Revue d'administration* 1897, t. II, p. 444.)

l'espèce, le dommage provenait exclusivement du voisinage de l'immeuble affecté à un service public ; service fonctionnant normalement (1).

Nous devons toutefois faire remarquer qu'avec cet exemple nous sortons de la coadministration volontaire et aboutissons en conséquence à une solution un peu spéciale. Au fond des choses, le dommage est causé par le fonctionnement du service ; on ne voit donc pas très bien pourquoi, au cas d'entreprise purement contractuelle, le service qui fait l'apport de l'immeuble serait seul tenu à des dommages-intérêts. Nous pensons qu'en ce cas, et en admettant un fonctionnement parfaitement normal du service géré en commun, il serait impossible de départager les responsabilités et qu'une condamnation solidaire devrait être prononcée.

---

(1) « Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction que les dommages dont le sieur Villeminot demande la réparation sont la conséquence directe du fonctionnement normal de l'école de chimie dans l'immeuble où l'Etat l'a installée, sans qu'aucune faute puisse être imputée à l'université ou à la faculté de Paris chargées de la gestion de cette école : qu'aucun vice de construction ni aucun défaut d'entretien n'étant relevé, les dommages dont s'agit se rattachent, exclusivement, à l'affectation d'un immeuble domanial à un service public ; qu'il appartient, dès lors, au conseil d'Etat, de statuer sur l'action en réparation dudit préjudice qui n'engage que la responsabilité de l'Etat ». C. d'Et. 14 juin 1907, affaire Villeminot. Lebon 1907, p. 555.

CHAPITRE TROISIÈME

Des difficultés pouvant s'élever entre les personnes morales intéressées, en cas de coadministration.

Nous avons traité dans le chapitre précédent de la responsabilité des administrations coïntéressées à la gestion d'un service, à l'égard des particuliers ; nous voulons parler ici des difficultés contentieuses qui peuvent diviser ces mêmes administrations entre elles. C'est une matière sensiblement plus vaste que la précédente, voici pourquoi :

La coadministration résulte, ou de la tutelle, ou de la gestion en commun des services (sens large) ; dès lors des difficultés peuvent s'élever entre administrations, ou bien à propos des mesures de tutelle, ou bien à propos de la gestion des services. Dans le premier cas, des actes interviendront qui donneront naissance à un contentieux de l'annulation ; dans le second cas, l'exécution des services pourra donner lieu à des recours contentieux au fond ou de pleine juridiction. Nous devrons donc parler dans un première

section, des difficultés relatives à l'exercice de la tutelle, et dans une seconde section des recours en indemnité.

Dans le chapitre précédent, nous n'avons pas eu à faire intervenir le contentieux de l'annulation parce que, si dans certains cas il peut avoir trait à l'exercice de la tutelle, dans le recours en forme du recours pour excès de pouvoir, par exemple, en aucun cas il ne touche directement à la coadministration. L'étude de la responsabilité des services gérés en commun à l'égard des particuliers, ne touche elle-même à notre sujet que par suite de l'absence de personnalité morale du service géré. Par conséquent, dans ce chapitre nous n'avons eu à envisager les administrations qu'au point de vue passif, celui de leur responsabilité ; elles étaient toujours défenderesses à l'action. Ici au contraire, nous verrons des administrations pourvues de droits subjectifs, prendre le rôle de demandeur et intenter, contre d'autres administrations, des recours en annulation ou en indemnité. Nous serons donc au cœur même de la coadministration active.

Première Section

Difficultés relatives à l'exercice de la tutelle administrative.

Nous avons, dans notre première partie, examiné en détail les procédés de la tutelle administrative. Nous rappellerons seulement ici qu'ils consistent en des annulations ou réformations d'actes (1), révocations ou suspensions d'agents, suspensions ou dissolutions d'assemblées délibérantes, et nous répondrons aux deux questions suivantes : 1° Les autorités décentralisées ont-elles qualité pour intenter un recours contentieux tendant à l'annulation de mesures de tutelle dont elles ou leurs actes ont été l'objet ?

2° Les mesures de tutelle peuvent-elles engager la responsabilité de l'autorité tutrice ?

Nous abordons de suite la première question.

a) Recours en annulation.

« La décentralisation, quelque restreinte qu'elle soit, di M. Lefur (2), suppose avant tout que là

(1) V. supra. p. 29 et suiv.

(2) La protection juridictionnelle des franchises locales. *Revue générale d'administration*, année 1911 (t. I., p. 6).

où des droits sont conférés aux autorités locales, ces autorités sont en mesure de les faire valoir. C'est là la condition préliminaire de toute décentralisation effective, celle sans laquelle les meilleures mesures en ce sens sont fatalement frappées de stérilité. La concession de droits plus étendus aux autorités locales n'est qu'un leurre ou une hypocrisie si, pratiquement, le pouvoir central peut à son gré leur retirer ces concessions, faute de garanties contre son arbitraire ; et, en dehors des mœurs administratives, qui ne se créent pas par un texte de loi, ces garanties ne peuvent guère consister qu'en des recours juridictionnels accordés aux autorités locales lésées dans leurs droits ». Nous allons examiner si ces garanties existent actuellement en France.

Les autorités locales qui ont des attributions propres et qui par conséquent peuvent avoir des recours à intenter pour en assurer le respect sont : les autorités exécutives : préfet, maires et adjoints ; les assemblées delibérantes : conseils généraux et municipaux, commissions administratives des établissements de bienfaisance, chambres de commerce, etc., et enfin les membres de ces assemblées.

1° *Préfets, maires et adjoints.*

Ces agents possèdent, nous l'avons dit, une double qualité ; celle d'agents des services généraux et celle d'autorités exécutives locales. En leur première qualité, ils peuvent être à peu près librement suspendus ou révoqués par le gouvernement (1) et leurs actes annulés ou réformés d'office pour simple inopportunité car il sont soumis alors au pouvoir hiérarchique, et ils n'ont aucun recours à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir (2). En leur seconde qualité, ils peuvent aussi être suspendus ou révoqués et certains de leurs actes peuvent être annulés car il sont alors soumis au pouvoir de tutelle. Peuvent-ils intenter un recours pour excès de pouvoir contre des actes de l'autorité tutrice les suspendant, les révoquant, ou annulant leurs actes ?

Les maires et adjoints peuvent, sans contredit, intenter un recours pour excès de pouvoir contre

(1) Depuis la loi du 8 juillet 1908, les décisions suspendant ou révoquant de leurs fonctions les maires et adjoints, doivent être motivées (l. 1884, art. 86 nouveau.)

(2) Un maire ou un adjoint révoqué ou suspendu à l'occasion de l'exercice de ses fonctions de police judiciaire ou d'officier de l'état-civil n'est pas fondé à prétendre que le préfet et le chef de l'Etat ont excédé leurs pouvoirs. Cd. Et. 18 mars 1910. Delaunay et de Falvelly. Lebon 1910, p. 243 et 244.

les arrêtés ou décrets les suspendant ou révoquant (l. 1884, art. 86), arrêtés ou décrets qui doivent être motivés. Mais le Conseil d'Etat se refusant à apprécier les motifs invoqués par l'autorité tutrice, ce recours constitue une garantie illusoire contre l'arbitraire du gouvernement. Sauf le cas de détournement de pouvoir (1) apparaissant clairement dans les motifs de l'arrêté de suspension ou du décret de révocation, les maires et adjoints sont donc à ce premier égard à la merci du gouvernement. Le préfet se trouve, bien entendu, dans la même situation.

Il se trouve aussi dépourvu de garanties quant aux mesures relatives à ses actes. Logiquement, théoriquement, il a à sa disposition le recours pour excès de pouvoir pour attaquer l'autorité supérieure annulant les actes qu'il a faits en vertu de pouvoirs propres et comme représentant du département. Pratiquement, il ne peut en user ; pour bien des raisons extrajuridiques, aucun préfet ne se croira de longtemps en situation de risquer pareil recours sans s'exposer à une disgrâce.

Le maire, lui, plus indépendant vis-à-vis du gouvernement, possède dans le recours pour

---

(1) C. d'Etat, 19 mars 1900. D. 1902. 3. 10.; 31 janvier 1902. D. 1903. 3. 55.

excès de pouvoir une garantie sérieuse contre l'annulation illégale de ses actes. Le Conseil d'Etat admet en effet son recours, estimant que ce magistrat municipal a, dans les pouvoirs de police que lui confère l'article 91 de la loi de 1884 et qu'il exerce seulement « sous la surveillance » et non « sous l'autorité » de l'administration supérieure, une autonomie qui lui donne qualité pour défendre ses actes contre des annulations contraires au droit (1).

Evidemment le recours est à plus forte raison recevable lorsque, sous couleur de suspendre l'exécution d'un arrêté municipal, le préfet s'est en réalité substitué au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police et a ainsi empiété sur ses attributions (2), ou lorsqu'il a ouvertement commis cet empiètement (3).

2° *Assemblées délibérantes.*

Ces Assemblées peuvent être suspendues ou dissoutes par l'autorité tutrice et leurs actes peuvent

---

(1) C. d'Etat 18 avril 1902 : maire de Néris-les-Bains. Lebon 1902, p. 275 ; 7 juillet 1905 : maire de Bourges, p. 612 ; 23 février 1906 : maire de Balesmes, p. 170 ; 22 mai 1908 : maire de Caylus, p. 542.

(2) C. d'Etat 6 avril 1900 : maire de Jargeau, p. 270.

(3) C. d'Etat 10 mars 1893 : maire de Lyon ; 8 décemb. 1893 : maire de Gesti, p. 816.

être annulés ou réformés (1) par cette même autorité. Ont-elles un recours contre les actes de tutelle lorsqu'ils contiennent quelque irrégularité ?

Oui, elles ont à leur disposition le recours pour excès de pouvoir, d'abord pour faire annuler les arrêtés de suspension ou les décrets de dissolution (2), ensuite pour assurer le maintien de leurs décisions. A ce dernier point de vue, le Conseil d'Etat a admis les recours en annulation d'arrêtés préfectoraux d'inscription d'office (3), de location d'office (4), de refus d'approbation de crédits au budget communal (5).

Ce qui précède ne concerne que les conseils municipaux, mais les conseils gènéraux ont exactement les mêmes recours ; nous devons constater

---

(1) Par suite de la procédure de l'inscription d'office. V. supra, p.

(2) C. d'Etat 31 janvier 1902 : conseil municipal de Vezzani, p. 55.

(3) C. d'Etat 10 janvier 1902 : commune de Maule, p. 8 ; 22 juin 1906 : communes de St-Mandé et de St-Maur, p. 539 : 8 juillet 1910 : commune de Lardy.

(4) C. d'Etat 11 décembre 1903 et 22 avril 1904 : communes de Gorres et de Villers-sur-Mer. S. 1906, 3, 49 ; 29 avril 1904 : commune de Messé. S. 06, 3, 49 ; 6 juillet 1906 : commune de Champsegret, p. 603.

(5) C. d'Etat 26 décembre 1908 : communes de la Bastide-St-Pierre et de Remorey. S. 1909, 3, 81 ; 24 décembre 1909 : commune de La Bassée. S. 1910, 3, 49.

cependant qu'ils ne sont admis qu'avec une certaine hésitation par le Conseil d'Etat. Cela tient, sans doute, à ce qu'il n'existe pas dans la loi de 1871 de texte analogue à celui de l'article 67 de la loi de 1884, qui admet formellement le recours des conseils municipaux; cela tient aussi, peut-être, à ce que l'annulation des délibérations des conseils généraux, effectuée par le Président de la République par décret pris en Conseil d'Etat, offre plus de garanties que l'annulation des délibérations des conseils municipaux par simple arrêté préfectoral pris en Conseil de préfecture. Quoi qu'il en soit, jusqu'à présent, le recours pour excès de pouvoirs a été moins largement ouvert aux conseils généraux qu'aux conseils municipaux: il a été admis contre les décrets de dissolution ou de suspension, contre les arrêtés préfectoraux enjoignant à un conseil de se séparer comme siégeant en dehors d'une réunion légale. Le Conseil d'Etat n'a pas encore eu à notre connaissance, l'occasion de se prononcer directement, sur un recours formé par un conseil général contre l'annulation, par décret, d'une de ses délibérations.

Les assemblées délibérantes des établissements publics jouissent à peu près des mêmes recours; cependant les commissions administratives des établissements de bienfaisance ne peuvent aucu-

nement attaquer l'arrêté du ministre de l'Intérieur prononçant leur dissolution, cet acte étant purement arbitraire et n'ayant pas besoin d'être motivé (1).

Les conseils municipaux, agissant au nom de la commune, peuvent non seulement intenter le recours pour excès de pouvoir contre les actes annulant leurs délibérations, mais encore contre

---

(1) Ces explications générales données, voici quelques exemples :

C. d'Etat, 22 avril 1910. Commune de Saint-Aubin-Epinay, p. 331. Exemple d'empiètement par le préfet sur les attributions du conseil municipal.

« Considérant, dit l'arrêt, que la dépêche en date du 2 octobre 1907, par laquelle le préfet de la Seine-Inférieure a mis en demeure le conseil municipal de Saint-Aubin-Epinay de louer à bail le presbytère, faisait grief à la commune ; que, par suite, cette dernière est recevable à en demander l'annulation pour excès de pouvoir ;

« Considérant que, par application de la loi du 2 janvier 1907, les communes ont recouvré la libre disposition des presbytères leur appartenant ; que si les baux à passer par les communes pour la location de ces édifices sont soumis à l'approbation préfectorale, il n'appartient pas aux préfets de se substituer aux conseils municipaux pour régler les conditions desdits baux ; que, par suite, en mettant la commune en demeure de louer à bail l'ancien presbytère et en inscrivant d'office au budget des recettes, pour un prix déterminé, et en l'absence de toute délibération conforme du conseil municipal, le produit de la location du presbytère appartenant à la commune, le préfet de la Seine-Inférieure a excédé ses pouvoirs ; ..... » (les deux décisions du préfet sont annulées).

Même situation et même solution. C. d'Etat, 22 avril 1910. Commune de Veyre-Mouton, p. 331.

ceux annulant les arrêtés de police des maires et empiétant sur les pouvoirs de police de ceux-ci (1).

(1) C. d'Etat, 16 décembre 1910, p. 957.

« Considérant, dit l'arrêt, que l'arrêté du 29 juin 1908, par lequel le maire de Saint-Marc avait rapporté celui de son prédécesseur, qui interdisait les processions, loin d'ordonner une mesure de police, faisait disparaître une prescription précédemment édictée ; que si le préfet estimait que l'ordre public exigeait une interdiction, dont l'utilité n'était plus reconnue par l'autorité municipale, il lui appartenait de la prononcer, en vertu de l'article 99 de la même loi, mais seulement après une mise en demeure restée sans résultat ; qu'en annulant l'arrêté du 29 juin 1908 en vertu de l'article 95, au lieu de procéder en conformité de l'article 99, le préfet a fait une fausse application de l'article 95, et que par suite la commune de Saint-Marc est fondée à soutenir que l'arrêté du préfet du Finistère, du 23 juillet 1908, est entaché d'excès de pouvoir ;...

Id. 3 juin 1892, ville de Mustapha, p. 514 ; 23 mai 1890, commune du Champ, p. 522.

Dans le même ordre d'idées, un arrêt du Conseil d'Etat du 9 mars 1900 (Boucher d'Argis, p. 187, a déclaré la ville de Paris recevable à intervenir dans un recours pour excès de pouvoir intenté contre un arrêté du préfet de la Seine, relatif à l'écoulement direct à l'égout des matières de vidange.

C. d'Etat, 4 mai 1906, p. 370. Refus par le préfet d'exécuter une délibération exécutoire du conseil général.

« Vu la requête présentée par le conseil général du département de la Loire-Inférieure, agissant poursuites et diligences de son président en exercice, lad. requête..... tendant à ce qu'il plaise au conseil décider que le préfet du département de la Seine-Inférieure a excédé ses pouvoirs en refusant d'exécuter une délibération du conseil général du 11 avril 1904, portant que « le Christ enlevé de la salle de la première Chambre du Tribunal de Nantes, sera immédiatement, et en tout cas avant la séance de demain, placé dans la salle des séances du conseil général, où il demeurera pendant toute la durée des sessions ; que dans l'intervalle des sessions, il sera placé dans la salle de la commission départementale » ; — ce faire, attendu

3° *Membres des assemblées délibérantes.*

Les membres des assemblées délibérantes sont, eux aussi, et en un certain sens, des autorités locales. Certains d'entre eux sont chargés de certaines fonctions individuelles, et en tout cas, chacun d'eux peut être considéré comme représentant plus particulièrement un certain groupe d'électeurs. « Et s'il est nécessaire de garantir les autorités locales contre les empiètements des agents du pouvoir central, n'est-il pas tout aussi utile de garantir les droits des membres de la minorité, par exemple, contre les abus de pouvoir tant de ces mêmes agents du pouvoir central que de la majorité même de l'assemblée dont ils font par-

---

que la délibération du conseil général portait sur la destination d'objets mobiliers appartenant au département ; qu'elle a été prise par application de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 ; qu'elle était exécutoire, le préfet n'en ayant point demandé l'annulation, conformément à l'article 47 de la même loi, que le préfet était tenu de l'exécuter, aux termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1871, et qu'il a excédé ses pouvoirs en refusant de le faire ; que, d'autre part, le préfet ne pouvait, pour se soustraire à cette obligation, invoquer le principe de la neutralité religieuse, sans application dans l'espèce. »

C. d'Etat, 19 juin 1903, p. 454 ; solution implicite.

Une chambre de commerce est recevable à déférer au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, une décision du ministre du Commerce, refusant d'approuver ses comptes et son budget.

V. aussi Lebon, 1908, p. 609 ; 1909, p. 829.

tie? » (1). Doit-on leur donner un recours individuel contre la décision, par hypothèse, irrégulière, de la majorité ou de l'autorité tutrice ?

« Qu'une collectivité puisse avoir des droits à faire valoir, cela est très naturel ; mais chacun de ses membres pris isolément possède-t-il une part des droits de cette collectivité ? Non, évidemment. Là où la loi ne reconnaît pas de droits propres à chaque membre d'une assemblée, ce membre apparaît comme en quelque sorte fondu dans la collectivité ; il n'a de pouvoir de décision qu'en tant que partie intégrante de l'assemblée, et même pourrait-on dire, étant donné la loi fatale de la majorité, à condition de faire partie de cette majorité ». L'intérêt qu'il porte à raison de son mandat, aux affaires qu'il contribue à administrer, ne peut être assimilé à un intérêt personnel. A défaut d'intérêt direct et personnel lésé, il n'est pas recevable à attaquer, en sa seule qualité de membre d'une assemblée, les délibérations de cette assemblée ou les actes de l'autorité tutrice y relatifs. Telle est la solution qui est d'ailleurs admise par le Conseil d'Etat. « Les membres des corps électifs, dit M. Romieu dans ses conclusions sous Conseil d'Etat, 4 août 1905. Lebon, p. 750 ; con-

(1) Les passages entre guillemets sont extraits de Lefur, op. cit., p. 130 et suivantes.

seillers municipaux ou généraux, ne sont pas recevables, en principe, à attaquer, en cette seule qualité, les délibérations des corps dont ils font partie » (30 janvier 1903. Dupuy et autres, p. 84). Un arrêt Gaudin (25 mai 1900, p. 360), décide que les membres de la minorité du conseil général n'ont pas qualité pour attaquer en leur nom personnel une délibération prise par l'assemblée départementale, s'ils ne justifient pas d'un intérêt direct ou de la violation des prérogatives attachées à leurs fonctions (1). Un arrêt : commune de Routot (29 mai 1903, p. 424) décide que des membres du conseil municipal ne sont pas recevables à former en cette qualité un pourvoi contre un arrêté du préfet qui, en réglant le budget de la commune, a retranché de ce budget un crédit (2).

---

(1) Dans le même sens, C. d'Etat, Chion-Ducollet, 13 juillet 1900, p. 478 ; conseil général de Constantine, 4 janvier 1895, p. 6 ; Corse, 23 juillet 1897, p. 566 ; Rochette, 26 mars 1897, p. 255.

(2) Nous avons trouvé cependant des arrêts qui admettent le recours d'un ou de plusieurs membres d'une commission administrative, en cette seule qualité, et sans qu'ils justifient d'un intérêt personnel. Ce sont lés suivants. C. d'Etat, 21 janvier 1910, Leplat, maire de Châtres (Mayenne), p. 47. Il est ainsi rédigé : « Sur la recevabilité. — Considérant que, soit comme membre de la commission administrative, soit comme maire, dûment autorisé à agir au nom de la commune qui est intéressée au bon fonctionnement du service communal, à la gestion duquel est préposé le bureau de bienfaisance, le sieur Leplat a qualité pour contester la régularité de la composition

Il en est de même évidemment pour les membres des assemblées délibérantes non électives. S'ils n'ont aucun intérêt personnel à l'annulation de l'acte qu'ils attaquent, leur recours n'est pas recevable.

Ainsi donc, en l'absence d'un intérêt direct et personnel lésé, les membres des assemblées délibérantes ne sont pas recevables dans leurs recours. Si au contraire il ont un intérêt, par exemple en tant que contribuables de la commune, à l'annulation qu'ils demandent, leur recours est recevable. Mais alors ils n'agissent plus en qualité de membres d'une assemblée délibérante, mais en tant que particuliers.

Ils peuvent avoir aussi un intérêt au recours en tant qu'autorités locales : c'est le cas où les requérants fondent leur action sur une atteinte portée à leurs droits ou prérogatives en tant que membres de l'assemblée locale. Ils ont le droit, en tant que représentants de leurs électeurs, à ce que les délibérations de l'assemblée à laquelle ils appartiennent soient prises dans les conditions extrinsèques de légalité fixées par la loi. Si donc, dans la procédure des délibérations ou dans l'ins-

---

de la commission administrative dudit établissement ; que, dès lors, la requête est recevable..... » ; C. d'Etat, 20 novembre 1908, Mercier, p. 940.

truction qui les précède il y a eu violation des règles substantielles résultant de la législation en vigueur, chacun des membres de l'assemblée est lésé dans l'exercice de son mandat, c'est-à-dire dans ses droits et prérogatives et il devient, à ce point de vue, une partie intéressée ayant qualité pour faire prononcer l'annulation de la délibération irrégulière.

Ainsi donc les membres du conseil peuvent, individuellement, intenter un recours pour excès de pouvoir fondé sur la violation de leurs prérogatives ; celles-ci leur étant conférées spécialement par la loi, constituent pour eux de véritables droits, et leur violation donne ouverture au recours pour excès de pouvoir.

Il importe peu d'ailleurs que l'action soit relative à un abus de pouvoir de la majorité du conseil contre la minorité, abus approuvé ou non par l'autorité supérieure, ou à un abus de pouvoir de l'autorité supérieure à l'égard du conseil tout entier et contre lequel la majorité, par connivence avec le pouvoir central, par négligence ou par crainte d'insuccès, ne proteste pas. Toutes les fois que la règle violée constitue, dans l'esprit de la loi, une des prérogatives auxquelles ont droit les membres de l'assemblée considérés ut singuli, leur recours est recevable. « C'est le cas pour tous les droits qui leur sont conférés en vue du

bon exercice de leur mandat : règles posées par le législateur en vue d'assurer la préparation réfléchie ou la discussion sérieuse des affaires, règles relatives à l'emploi du scrutin public ou secret, à l'étendue des pouvoirs de délibération du conseil, etc. : toutes ces règles constituent des droits pour chacun des membres de l'assemblée, droits qu'ils peuvent faire valoir aussi bien contre l'administration supérieure que contre la majorité, ou même contre tous les deux à la fois ».

Telle est exactement la solution qui est admise par le conseil d'Etat (1).

---

(1) Voici quelques détails :

C. d'Etat 1er mai 1903. Bergeron, Dalle et autres, p. 324 : « Considérant, dit l'arrêt, que les requérants agissant comme conseillers municipaux, soutiennent que la délibération attaquée a fait obstacle à l'exercice de leur mandat et méconnu les dispositions de la loi qui en garantissent l'accomplissement, qu'ainsi, ils ont qualité, et que leur requête est recevable... ».

C. d'Etat 9 novembre 1906. Tandière, p. 793 :

Un Conseil général n'excède pas ses pouvoirs en écartant, par la question préalable et sans ordonner d'enquête, la proposition de l'un de ses membres tendant à la suppression du sectionnement électoral d'un certain nombre de communes. Mais l'auteur de la proposition est recevable à déférer cette délibération au Conseil d'Etat, alors qu'il fonde son recours sur ce que cette délibération méconnait le droit conféré a chacun des membres des assemblées départementales en matière de sectionnement des communes par l'article 12 de la loi du 5 avril 1884.

C. d'Etat 4 août 1905. Martin, p. 750. Voici l'espèce :

A l'occasion d'une concession de tramways qu'il désapprouvait, un membre du Conseil général du Loir-et-Cher attaqua

Nous venons d'examiner brièvement les recours qui peuvent être exercés par les autorités décentralisées, *agissant en cette qualité*, contre les mesures de tutelle les intéressant. Pour nous résumer nous dirons qu'elles ont à leur disposition, pour faire respecter leurs pouvoirs et prérogatives, le recours pour excès de pouvoir ; c'est là, en général, une excellente garantie, sauf en ce qui concerne le préfet, qui n'ose pas en faire usage, (1) et en ce qui concerne la révocation des

---

une délibération de ce conseil par ce motif que la procédure normale des délibérations n'avait pas été suivie par le Préfet : Celui-ci avait omis de présenter au Conseil général, huit jours au moins avant l'ouverture de la session, un rapport sur l'affaire à examiner comme l'exige l'art. 50 de la loi de 1871. Conformément aux conclusions de M. Romieu, commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat maintint le principe que les membres des conseils électifs ne sont pas recevables, en cette seule qualité, à attaquer les délibérations prises par le corps dont ils font partie ; mais il déclara qu'il fallait apporter une exception à ce principe dans le cas où le requérant fonde son recours sur une atteinte de ses droits et prérogatives comme membre de ce corps.

V. aussi C. d'Etat 10 décembre 1909. Labussière et autres, p. 969.

(1) Nous parlons ici du préfet agissant en son nom personnel ; il est évident qu'il n'aurait pas les mêmes motifs de craindre une disgrâce s'il agissait au nom du département et en exécution d'une délibération du conseil général. Nous n'avons pas trouvé d'arrêts dans lesquels le préfet intente un recours pour excès de pouvoir en cette dernière qualité, mais la situation a été prévue dans un arrêt Lanoire du 17 janvier 1902. Lebon, 1902, p. 22.

agents ou la dissolution des conseils dans les cas autres que le détournement de pouvoir.

b) Recours en indemnité.

Nous avons à répondre, maintenant, à la seconde question que nous avons posée au début de cette section : l'exercice du pouvoir de tutelle peut-il engager la responsabilité de l'autorité tutrice, vis-à-vis des administrations en tutelle ou de leurs agents ?

Tout d'abord, une chose est hors de doute : si l'exercice de la tutelle est entaché d'une faute personnelle de l'agent tuteur, celui-ci peut-être condamné personnellement à une réparation pécuniaire. Il en serait ainsi, notamment, si un arrêté préfectoral de suspension d'un maire contenait des imputations calomnieuses contre celui-ci.

Deux décrets rendus sur conflit le 7 mai 1871 (Dune et de Cumont) ont décidé, en ce sens, qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur les actions formées contre un fonctionnaire public à raison des imputations outrageantes qui seraient comprises dans un acte émané de lui, dans l'exercice de ses fonctions, pourvu que les conclusions se bornent à demander la répression du fait de diffamation ou des dommages-intérêts, sans por-

ter atteinte à l'autorité ou à la valeur de l'acte administratif. Il faut de plus, bien entendu, que les considérants attaqués comme diffamatoires soient « détachables » de l'acte et constituent ainsi l'autorité tutrice en faute personnelle. Si nous supposons, au contraire, qu'un maire ait commis, dans l'exercice de ses fonctions, un acte peu honorable, que le préfet le suspende à raison de ce fait, et qu'il vise ce fait dans les considérants de son arrêté, nous croyons que les tribunaux seraient incompétents pour connaître de cet arrêté, car il n'y aurait plus faute personnelle.

C'est en ce sens que s'est prononcé le tribunal civil de Marseille par jugement du 7 avril 1874. Saisi d'une action en dommages-intérêts formée par un conseiller municipal de Marseille contre le préfet à raison des considérants d'un arrêté qui suspendait le conseil, il s'est déclaré incompétent pour connaître de l'action.

En ce sens encore est l'arrêt de la Cour d'Assises du Tarn du 8 mars 1883 par lequel la Cour s'est déclarée incompétente pour connaître d'une action en injure publique intentée, en vertu de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, contre le préfet du Tarn, par un maire, à raison des considérants d'un arrêté de suspension pris contre ledit maire et rendu public. La Cour a déclaré que l'arrêté constituait incontestablement, dans son

dispositif, un acte de la fonction du préfet et que les considérants qui le précédaient étaient si étroitement et si intimement liés au dispositif qu'ils ne formaient ensemble qu'un seul et même acte, un tout indivisible (1).

Ainsi donc, en principe, les actes de tutelle peuvent engager la responsabilité de leur auteur s'ils sont entachés d'une faute personnelle de celui-ci.

Mais, le cas de faute personnelle mis à part, les actes de tutelle peuvent-ils engager la responsabilité de l'administration tutrice ? Peuvent-ils donner lieu à une faute de service ou au contraire l'exercice de la tutelle doit-il être considéré comme un pouvoir purement discrétionnaire, gouvernemental, ne pouvant mettre en jeu aucune responsabilité ?

Il nous semble, quant à nous, que, hors le cas de faute personnelle de l'agent tuteur, il n'y a jamais lieu à responsabilité en matière de tutelle ; celle-ci constitue non une fonction administrative, mais une fonction gouvernementale, et son exercice n'est pas plus susceptible d'engager le patrimoine de l'Etat que les actes dits de gouvernement.

---

(1) Revue générale d'Administration, 1883, t. II, p. 330.

« On a souvent dit, dit Hauriou (1), que l'administration est une des fonctions du gouvernement, mais c'est une fonction qui, une fois différenciée, tend à se séparer du gouvernement et même à réagir sur lui. Quand on affirme l'identité du gouvernement et de l'administration, on ne songe qu'à l'administration de l'Etat..... Ainsi gouvernement et administration nous apparaissent comme deux choses voisines et connexes, mais cependant comme des choses qu'il y a intérêt à séparer plutôt qu'à confondre, »

Pour résoudre le problème de la responsabilité en matière de tutelle, nous croyons qu'il faut, ainsi que l'indique Hauriou, séparer ce qui est gouvernement et ce qui est administration des services de l'Etat : il faut nous demander si les autorités centralisées qui exercent la tutelle des corps décentralisés agissent en qualité d'agents des services généraux on au contraire en qualité d'agents du gouvernement (2).

---

(1) Op. cit. p. 68.

(2) Lorsqu'on voit l'administration de l'Etat, dit Hauriou, user d'une quantité de droits de réquisition et de puissance publique, il faut se dire que l'administration de l'Etat n'est pas complètement séparée du gouvernement, et, d'ailleurs, les mêmes organes qui président au gouvernement président aussi à l'administration : chef de l'Etat, ministres, Conseil d'Etat. (Op. cit. p. 71).

Prenons un agent tuteur quelconque, le préfet, par exemple, et demandons nous s'il exerce la tutelle en tant qu'agent des services généraux ou en tant que représentant de l'Etat, du gouvernement.

Il nous semble que c'est en cette dernière qualité qu'il exerce ses pouvoirs de contrôle sur les administrations locales et spéciales. S'il en était autrement, il agirait en qualité d'agent des services d'Etat ; les services d'Etat seraient donc contrôleurs des services locaux et spéciaux, et il y aurait hiérarchie de contrôle comme dans notre organisation révolutionnaire. Il est au contraire de principe, dans l'état de choses actuel, que la tutelle soit exercée par un agent de l'Etat, et ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel, que l'exercice de la tutelle a été confié à une administration décentralisée.

MM. Hauriou et Michoud semblent inspirés par la même idée lorsqu'ils disent :

« L'étude de la séparation graduelle du gouvernement et de l'administration, dit Hauriou (1), comporterait des développements sur les points suivants :

3° Sur le contrôle *gouvernemental* exercé, soit sous forme de *tutelle administrative*, soit sous

(1) Op. cit. p. 72.

forme de juridiction, et remplaçant l'antique impulsion gouvernementale.

4° Sur la catégorie des actes dits : de gouvernement, considérés comme séparés des actes administratifs ».

Hauriou plaçant ce qu'on est convenu d'appeler la tutelle administrative entre les actes de gouvernement d'une part, et la juridiction administrative qui, dit-il, « a toujours été en réalité, au moins depuis l'an VIII, une juridiction gouvernementale », d'autre part, la range par là même dans la sphère des fonctions gouvernementales plutôt qu'administratives.

« Le contrôle, dit Michoud (1), est presque toujours exercé par l'Etat lui-même. Il en est ainsi, bien entendu, lorsque le contrôle est confié à des autorités judiciaires, l'Etat étant, dans notre droit public, la seule personne morale qui ait parmi ses organes des autorités de cet ordre. Il en est ainsi encore presque toujours lorsqu'il s'agit d'un contrôle administratif : très souvent ce contrôle est confié au préfet,... mais dans des cas nombreux on voit intervenir d'autres autorités : chambres, statuant en forme de loi comme hautes autorités administratives ». M. Michoud ferait sans doute mieux de remplacer ce dernier quali-

(1) La théorie de la personnalité morale, t. II, p. 309.

ficatif par celui de « gouvernementales », Si l'intervention des chambres et des autorités judiciaires, en cette matière, n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, il n'y a aucune bonne raison de donner une solution différente lorsque cette intervention-contrôle s'exerce par l'intermédiaire des ministres ou du préfet.

Ainsi donc il nous semble que, pas plus que les actes dits de gouvernement, les actes de tutelle ne sont susceptibles d'engager la responsabilité des administrations tutrices. Pour le surplus, nous n'assimilons aucunement les deux sortes d'actes ; les premiers ne peuvent être l'objet d'aucun recours, le Conseil d'Etat se déclarant incompétent pour en connaître ; les seconds, au contraire, sont susceptibles, ainsi que nous l'avons vu, d'être annulés pour excès de pouvoir.

D'ailleurs, il serait contraire à l'esprit même qui domine l'institution de la tutelle administrative, de parler en cette matière de responsabilité de l'Etat. Au fond des choses, la tutelle n'a qu'un seul but : la protection de l'intérêt général. « Les motifs du contrôle de l'Etat sur les personnes morales, dit Michoud (1), se ramènent tous au fond à celui-là. Sans doute l'intérêt de la personne en tutelle est souvent invoqué comme un motif

(1) Op. cit., p. 295.

déterminant, et ce motif n'est pas sans valeur, car nous ne croyons pas qu'il soit inutile aux administrations locales et aux établissements publics d'être contrôlés dans leur gestion par une autorité supérieure, dont l'intervention peut arrêter les tyrannies locales et prévenir ou réprimer des abus qui pourraient les conduire à la ruine. Mais il faut remarquer que ce motif n'est pris en considération que pour les personnes morales de droit public, c'est-à-dire pour des personnes morales de nature telle, qu'il importe à l'intérêt général qu'elles soient bien administrées. Il nous ramène donc à l'intérêt général. » Si la tutelle a pour but unique et final la protection des intérêts généraux, donc des services d'Etat, il est bien difficile de décider qu'elle entraîne la responsabilité pécuniaire du patrimoine de l'Etat.

Enfin on peut ajouter ceci : la tutelle comprend deux sortes de contrôles ; un contrôle de légalité et un contrôle d'opportunité. Le premier est d'ordre juridictionnel (1); il est confié au Conseil d'Etat, tout au moins en dernier ressort, et par conséquent ne peut donner lieu à aucune responsabilité, les actes de juridiction étant assimilés, à ce point de vue, aux actes législatifs. Le second est d'ordre administratif, en ce sens qu''il est

(1) Mais jamais en premier ressort.

confié à des administrateurs actifs qui sont en même temps agents du gouvernement : les actes faits à cette occasion par ces agents sont bien, si l'on veut, des actes administratifs, puisqu'ils sont pris par des administrateurs et peuvent être annulés pour excès de pouvoir, mais ils sont aussi arbitraires. En effet, qui dit contrôle d'opportunité dit pouvoir d'appréciation, liberté de porter un jugement sur tel fait, en tenant compte de toutes les circonstances de l'espèce. L'agent de contrôle est seul juge de la qualité des motifs qu'il invoque pour appuyer sa décision. Donc, en tout ceci encore, il ne peut être question de responsabilité. Le problème de la responsabilité se pose seulement au cas où le Conseil d'Etat se reconnaît le droit d'apprécier les motifs de l'acte attaqué, c'est-à-dire au cas de détournement de pouvoir, et alors il y a beaucoup de chances pour que le dommage causé soit le résultat d'une faute personnelle.

Nous admettons donc que, hors le cas de faute personnelle, les actes de tutelle ne peuvent donner lieu à aucune action en responsabilité.

Deuxième Section

Difficultés entre Administrations autres que celles relatives à la tutelle.

Nous avons dit combien sont fréquentes, en dehors de la tutelle, les relations juridiques qui existent ou s'établissent entre administrations. Nous voudrions étudier ici quelques-unes des difficultés auxquelles elles peuvent donner naissance et qui aboutissent, le plus souvent, à la formation d'un recours contentieux en indemnité.

Nous examinerons dans deux sous-sections distinctes les difficultés provenant des relations légales et des relations contractuelles.

a) Difficultés relatives aux relations légales entre administrations.

Ces relations légales procèdent, soit de la gestion de plusieurs services par un même personnel, soit des prestations réelles dont certaines administrations peuvent être débitrices envers d'autres.

1° *Gestion de plusieurs services par un même personnel.*

Lorsque des agents locaux sont chargés de l'exécution des services généraux, ils doivent être nommés ou agréés par le préfet ou le sous-préfet et ils ne peuvent être révoqués et quelquefois suspendus, que par les mêmes personnages. Dès lors, les suspensions ou révocations émanées des autorités municipales à l'encontre de ces agents locaux sont nulles et de nul effet.

Des difficultés nombreuses sont survenues, dans cet ordre d'idées, entre les villes et les représentants de l'Etat, à propos des préposés d'octroi, des agents de police, etc. Dans tous les cas, les arrêtés des maires pris sans droit ont été annulés par le conseil d'Etat (1).

---

(1) Voici quelques arrêts :

C. d'Etat 23 novembre 1906. Commune de Bellac, p. 828 :

« Considérant que l'arrêté du 24 août 1904, par lequel le maire de Bellac a révoqué le sieur Dubuisson de ses fonctions de préposé à l'abattoir n'a pu avoir pour effet d'enlever à celui-ci les fonctions de préposé d'octroi qu'il tenait d'un arrêté du sous-préfet.... ».

C. d'Etat 25 avril 1902. sieur Schmidlin, p. 315 :

« Considérant qu'en vertu de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884, il n'appartient au maire de suspendre de leurs fonctions que les employés communaux qui sont nommés par lui ;

Considérant que d'après les dispositions combinées de la loi du 28 avril 1816, art. 156, et du décret du 13 avril 1861, les simples préposés d'octroi sont nommés par les sous-préfets,

Lorsqu'une administration est *obligée* d'emprunter, pour une opération quelconque, le personnel d'une autre administration, celle-ci est responsable des dommages causés à la première par l'incapacité ou la négligence de son personnel. Ainsi : les agents forestiers, fonctionnaires relevant du ministère de l'agriculture, nommés par le préfet, gérent et exploitent les forêts aménagées du département, des communes et des établissements publics. Ils peuvent, par leur négligence ou leur impéritie, causer un sérieux dommage aux administrations propriétaires des bois, par exemple par suite d'une erreur grave dans l'arpentage d'une coupe. L'Etat est alors responsable du dommage causé (1).

---

que, dès lors, le maire d'Aix n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, suspendre le requérant de ses fonctions de commis à l'octroi de la dite ville et prononcer sa rétrogradation de la première à la deuxième classe de son emploi.... ».

C. d'Etat 13 janvier 1905. Maire de Tenés. p. 29 :

La décision par laquelle un maire prononce la suspension d'un agent de police pour infraction aux instructions qu'il lui avait données, n'est pas susceptible d'être annulée par arrêté préfectoral, car le maire a agi dans l'exercice des droits qu'il tient de l'article 103 de la loi de 1884.

(1) Nous ne parlons pas ici de faute de service, car nous ne sommes plus dans la matière de la gestion des services publics, mais dans celle de la gestion du domaine privé. Tandis que, dans la première, il y a compétence administrative et application de règles spéciales, ici, il y a compétence judiciaire et application du droit commun. L'Etat est responsable des dommages causés par ses préposés (art. 1384 du Code civil).

2° *Prestations réelles.*

Lorsque des prestations réelles sont dues par une administration à une autre, des difficultés peuvent s'élever, soit à propos de l'existence même de ces prestations obligatoires, soit à propos de leur quotité.

Nous ne voulons pas ici entrer dans le détail de tous les cas qui peuvent se présenter, nous dirons seulement que les difficultés relatives à cet objet s'élèvent surtout, en matière d'assistance aux aliénés, aux malades, aux infirmes et en matière de prestations immobilières ; (locaux des mairies ou des écoles primaires notamment). Ces difficultés n'apparaissent guère en jurisprudence que sous forme d'arrêts relatifs à des inscriptions d'office. Nous indiquerons ici deux de ces arrêts seulement, l'un relatif à l'existence même des prestations, et l'autre à leur quotité.

Le premier est un arrêt du conseil d'Etat du 14 février 1908 (bureau de bienfaisance de Lupiac, p. 139). Il décide que les bureaux de bienfaisance n'étant tenus de contribuer aux dépenses de l'assistance médicale qu'autant qu'ils possèdent, en vertu d'actes de fondation, des biens dont le revenu a été affecté par le fondateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, un bureau

de bienfaisance ne peut être tenu de contribuer à ces dépenses, alors qu'il ne possède aucun bien affecté au service indiqué.

Le second est un arrêt du conseil d'Etat du 25 avril 1902 (ville de La Rochelle, p. 314) ; il a trait à un litige pendant entre la ville de La Rochelle et le département de la Charente-Inférieure et relatif au montant des sommes dues par la ville au département pour le service de l'assistance médicale gratuite.

En cette même matière de l'assistance, de nombreuses difficultés s'élèvent entre les administrations débitrices de l'assistance et les établissements hospitaliers qui sont chargés de l'exécution technique de leurs obligations. Nous allons leur consacrer un paragraphe spécial.

Nous étudierons ensuite dans un autre paragraphe les difficultés relatives à la matière du domaine public.

b) Difficultés relatives aux services d'assistance.

1° *Assistance médicale gratuite.*

Les malades qui bénéficient de cette assistance sont à la charge de l'Etat, des départements ou des communes, suivant qu'ils ont un domicile de secours d'Etat, départemental ou communal,

(l. 15 juillet 1893, art. 8). Dès lors, une première série de difficultés divise ces administrations débitrices : ce sont celles relatives à la détermination du domicile de secours. Ces difficultés ne transparaissent, d'ailleurs, que lorsque des demandes de remboursement de frais de traitement sont repoussées par la collectivité débitrice. Elles donnent lieu à des instances qui doivent être portées devant le conseil de préfecture (1).

Une seconde série de difficultés procède de l'irrégularité des admissions aux secours médicaux. Les collectivités débitrices de l'assistance sont tenues de rembourser aux administrations qui ont exécuté leurs obligations tous leurs débours, d'après le tarif établi par le préfet dans chaque département (art. 2) ; mais elles ne sont tenues à ce remboursement que si l'admission aux secours

---

(1) C. d'Etat 6 avril 1906. Ville de Rocroi, p. 321 :

« Considérant que le sieur Géron ayant été admis à l'hôpital de Mézières à la demande du maire de Rocroi et sur l'ordre du préfet, la ville requérante a été invitée à rembourser les frais de traitement de cet indigent qui aurait eu chez elle son domicile de secours ;

Considérant que la ville de Rocroi a contesté le principe de son obligation par le motif que cet indigent était un mendiant nomade qui n'avait pas à Rocroi son domicile de secours ; que ce refus de remboursement, opposé par la ville, a fait naître un litige que seul le Conseil de préfecture était compétent pour trancher, par application de l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893.... ».

a été régulière car il serait inadmissible qu'une administration quelconque pût être obligée de rembourser les frais faits sans rime ni raison, et à son insu, par une autre administration pour le traitement d'un des habitants de son territoire. C'est pour empêcher tout abus et toute surprise que certaines formalités ont été édictées par la loi pour l'admission aux secours (1), leur violation pourrait empêcher l'administration qui a fourni les secours d'être remboursée de ses avances (2).

---

(1) Ces formalités résultent des articles 3 et 20 de la loi, notamment : L'article 3 dit : « L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit le remboursement des prix de journées qu'autant qu'il représentera le certificat ci-dessus » (certificat d'admission). Et l'article 20 dit : « En cas d'accident ou de maladie aiguë, l'assistance médicale des personnes qui n'ont pas le domicile de secours dans la commune où s'est produit l'accident ou la maladie, incombe à la commune dans les conditions prévues à l'article 21, s'il n'existe pas d'hôpital dans la commune. L'admission de ces malades à l'assistance médicale est prononcée par le maire, qui avise immédiatement le préfet et en rend compte, en comité secret, au conseil municipal dans sa plus prochaine séance. — Le préfet accuse réception de l'avis et prononce dans les dix jours sur l'admission aux secours de l'assistance ».

(2) Un arrêt du Conseil d'Etat du 17 novembre 1905 (commune de Sainte-Marguerite de Carrouges, p. 833) décide qu'une commune est fondée à refuser le remboursement des soins médicaux donnés à une personne qui ne figurait pas sur la liste des personnes admises aux secours médicaux dans la commune, et à l'égard de laquelle aucune des formalités exigées par l'article 19 de la loi du 15 juillet 1893 pour les inscriptions en cas d'urgence n'a été remplie.

V. dans le même ordre d'idées : C. d'Etat 10 mars 1899. Hospices du Hâvre, p. 183.

Il en serait ainsi, par exemple, au cas où l'individu admis aux secours n'était pas atteint d'une maladie aiguë comme l'exige l'article 20 (1). Mais dans tous les cas où les choses se sont passées régulièrement, les recours des administrations entre elles sont recevables.

Voyons maintenant le mécanisme de ces recours.

Le budget du service étant joint au budget départemental, tous les frais d'assistance faits dans le département pour l'hospitalisation des malades sont acquittés par ce budget, sauf le recours du département contre les collectivités débitrices de l'assistance. De cette organisation, il résulte ceci :

1° Les commissions administratives des hôpitaux n'ont pas qualité pour réclamer directement aux collectivités débitrices le remboursement des frais de traitement des malades hospitalisés excédant les frais des dix premiers jours de traitement ; leur réclamation doit être adressée au préfet, chef

(1) Le département qui a hospitalisé un malade atteint d'hémiplégie ayant son domicile de secours dans un autre département, est fondé à réclamer à ce département le remboursement des frais d'hospitalisation jusqu'au jour où le malade a quitté l'établissement ayant recouvré l'usage de ses membres, car cet hospitalisé était un malade au sens de l'article 1er de la loi de 1893. (C. d'Etat 19 novembre 1909. Département de la Haute-Savoie, p. 883.)

du service départemental, sauf à ce dernier à exercer tel recours que de droit contre le véritable débiteur. (C. d'Etat 21 février 1908, hospices de Dijon), (1).

2° Il n'y a lieu à aucune demande de remboursement lorsque l'individu secouru avait son domicile dans le département où il a reçu les soins.

3° Si cet individu avait son domicile de secours dans une commune du département, le préfet, directeur du service, demande à cette commune le remboursement des frais faits à la décharge de ses obligations. Si elle refuse, il a recours à la procédure de l'inscription d'office.

4° Si cet individu avait un domicile départemental dans un autre département, une demande de remboursement est adressée à celui-ci par le département qui a fourni l'assistance. En cas de refus d'effectuer ce remboursement, un recours contentieux peut être intenté devant le Conseil d'Etat par le département créancier contre le département débiteur (2) ; celui-ci sera condamné à

(1) Lebon 1908, p. 169 : Dans le même sens. C. d'Etat même date. Département de la Mayenne contre département d'Ille-et-Vilaine, p. 171.

(2) Ce recours, à la différence des autres recours relatifs à la matière, n'est point de la compétence du Conseil de préfecture, mais bien du Conseil d'Etat. En l'absence de texte, il a été assimilé aux recours entre départements relatifs au service des aliénés. (Avis de la section de l'Intérieur du 16 mars 1897. Revue des établissements de bienfaisance, p. 302) :

rembourser, et s'il ne s'exécute pas volontairement, il y sera contraint par la procédure de l'inscription d'office.

5° Si la collectivité débitrice du secours était une commune d'un département autre que celui

---

« Considérant, dit un arrêt, qu'il résulte de l'instruction que le préfet du département de l'Allier ayant saisi celui de la Seine d'une demande tendant au remboursement par le département de la Seine des frais de l'assistance médicale donnée à la demoiselle Pois à l'hôpital de Moulins, le préfet de la Seine, agissant au nom du département, a refusé de satisfaire à cette réclamation ; que de ce refus il est né entre les deux départements un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître. (C. d'Etat 14 mars 1900, p. 749.)

Dans le même sens, C. d'Etat 8 août 1899, p. 591 ; 21 décembre 1900, p. 802.

Il faut, pour que le recours soit recevable, que le refus de payer émane du Conseil général du département débiteur. La requête d'un département tendant à faire condamner un autre département à lui rembourser les frais d'entretien dans un hôpital d'un malade ayant son domicile de secours dans ce dernier département, est au nombre des affaires contentieuses prévues par la loi du 17 juillet 1900, comme ne pouvant être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme d'un recours contre une décision administrative.

En conséquence, s'il n'est justifié d'aucune délibération du Conseil général du département contre lequel le pourvoi est formé, refusant le remboursement de la somme réclamée, et si le recours est formé seulement contre une dépêche dans laquelle le préfet de ce département fait connaître qu'il estime qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande de remboursement présentée, cette dépêche ne pouvant tenir lieu de la délibération du Conseil général, la requête n'est pas recevable en l'état dans le cas où il n'a pas été suppléé à cette délibération par l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900. (C. d'Etat 30 juin 1905. Département de la Mayenne contre département d'Ille-et-Vilaine, p. 576.

qui a payé les frais de l'assistance, celui-ci doit recourir contre le département duquel dépend la commune débitrice. Ce dernier devra payer, sauf son recours contre la commune débitrice. (C. d'Etat, département de la Mayenne, 21 février 1908, p. 170.

6° Enfin, si l'individu secouru était dépourvu de domicile de secours départemental ou communal, les frais de son traitement étant à la charge de l'Etat, le département qui a fourni l'assistance doit demander à l'Etat le remboursement de ses avances. Si celui-ci refuse de s'exécuter, il pourra être actionné devant le Conseil d'Etat.

2° *Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.*

Comme en matière d'assistance médicale, cette assistance est à la charge de la commune, du département ou de l'Etat, suivant que l'assisté a un domicile de secours communal, départemental ou d'Etat. Dès lors, les obligations de chacune de ces collectivités étant bien déterminées, celles-ci peuvent recourir les unes contre les autres pour tout ce qui dépasse le montant de leurs obligations. C'est pourquoi l'article 4 de la loi du 14 juillet 1905 dit : « La commune, le département ou l'Etat, qui a secouru, par un des modes

prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable, dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours. La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3. »

Ces demandes de remboursement sont la source de difficultés entre administrations ; ces difficultés portent, soit sur le domicile de secours, et alors doivent être tranchées par le conseil de préfecture du département où l'assisté a sa résidence (1) (art. 34) ; soit sur la régularité des admissions à l'assistance, lorsque l'assisté avait sa résidence dans un lieu autre que son domicile de secours ; soit sur la régularité du mode d'assistance (2).

---

(1) Voir sur ce point ; C. d'Etat, 3 août 1907. Maire d'Angoulême, p. 771 ; 22 mai 1908. Préfet de la Manche, p. 538 ; 11 déc. 1908. Commune de Montmorillon, p. 1007. Voir d'autres références : Lebon, 1910, p. 1149 ; Voir aussi Lebon, 1909, p, 63.

(2) La dette d'assistance ayant été créée par la loi, ne peut s'acquitter que par un des modes légaux. Aussi l'article 4 spécifie-t-il, avec raison. que le recours ne peut être exercé que par la commune, le département ou l'Etat, *qui a secouru par un des modes prévus au titre III de la présente loi.* Tous les autres

Toutes ces difficultés sont de la compétence du conseil de préfecture du département où l'assisté a sa résidence. Toutefois, il peut être délicat, au cas où ces difficultés s'élèvent, de déterminer le conseil de préfecture compétent, lorsque le remboursement des frais d'assistance est réclamé par l'Etat, puisque c'est précisément l'incertitude de la résidence de l'assisté qui l'a fait tomber à la charge de l'Etat. On devra admettre, en général, que la compétence appartient au conseil de préfecture du département où l'assisté a été secouru.

Ce service d'assistance est départemental ; il appartient donc au préfet d'intenter devant tout conseil de préfecture, et même devant toutes juridictions, les instances relatives à ce service (1).

Mais si le préfet, chef du service dans le département, a le droit d'intenter toutes actions relatives à ce service, les personnes morales intéres-

---

modes d'assistance auraient leur cause, non dans les droits et obligations résultant de la loi, mais dans une pensée de bienfaisance ou de charité exclusive de toute action en remboursement.

(1) « Considérant, dit un arrêt, qu'il résulte, tant des dispositions de la loi du 14 juillet 1905, que de celles du décret du 14 avril 1906, que le préfet est le chef du service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables dans le département; que, dès lors, il lui appartient de poursuivre devant le conseil de préfecture la solution des questions relatives au domicile de secours des ayants-droit à l'assistance » ; (C. d'Et. 8 août 1910. Préfet du département du Rhône, p. 731 ; dans le même sens, ville de Nîmes, 19 mars 1909, p. 298.

sées jouissent, elles aussi. de ce droit, en ce qui les concerne. Toute administration qui a fourni par erreur l'assistance, peut intenter elle-même un recours contre la collectivité débitrice (cela à la différence de ce qui existe en matière d'assistance médicale). Il peut y avoir recours d'une commune contre une autre, contre un département, contre l'Etat, et, de même, il peut y avoir recours du département contre une commune quelconque, un autre département ou l'Etat. Quand l'Etat est demandeur, le défendeur est ou une commune, ou un département; quand c'est un hospice qui est demandeur, le défendeur est, ou l'Etat, ou un département, ou une commune.

La matière de l'assistance aux vieillards donne naissance à de très nombreux recours entre administrations; comme ces recours sont de la compétence des conseils de préfecture, en premier ressort, ils ne sont point rapportés dans les recueils d'arrêts ; mais on peut se faire une idée de leur grand nombre par le nombre de ceux qui sont déférés en appel au Conseil d'Etat.

3° *Assistance aux aliénés.*

Le service des aliénés est d'une organisation un peu différente de celle des précédents services, et, de ce fait, les difficultés et les recours relatifs à cette matière sont moins nombreux.

Les frais du service sont centralisés au budget départemental, et le conseil général a toute liberté pour en répartir la charge, en totalité ou en partie, sur les communes du département. De ce chef donc, il n'existe aucun recours en indemnité.

Les aliénés indigents n'ayant qu'un domicile de secours départemental, les seuls litiges que comporte la matière ont lieu entre départements ; ils ont trait à la détermination du domicile de secours et se traduisent par des demandes de remboursement de frais de traitement. Ces litiges sont de la compétence du conseil d'Etat.

« Considérant, dit un arrêt (1), que, par sa délibération du 19 novembre 1904, le conseil général de la Gironde à ratifié le refus du préfet de ce département de faire droit à la réclamation du département des Landes au sujet des frais d'entretien de l'aliénée Darbins ; que, dès lors, l'instance est régulièrement engagée devant le conseil d'Etat et qu'il y a lieu de statuer sur ce litige.... »

Ces litiges ont tous trait, directement ou indirectement, à la fixation du domicile de secours ; les instances auxquelles ils donnent lieu ne peuvent être engagées devant le conseil d'Etat, ainsi qu'il résulte de l'arrêt précité, qu'après une déli-

(1) C. d'Etat, 22 mai 1908. Dépt des Landes contre dépt de la Gironde, p. 536.

bération du conseil général portant refus de rembourser les sommes demandées au département. Le montant de ces sommes est égal au total des frais de traitement de l'aliéné pendant trente ans au plus, la prescription pouvant être invoquée pour les années de traitement plus reculées (C. d'Etat 27 mars 1909. Dép. de l'Aude contre dép. de l'Hérault, p. 358).

Difficultés relatives aux domaines.

La matière des domaines est riche en faits de coadministration ; elle est riche aussi en difficultés. La coexistence de plusieurs domaines publics distincts inaliénables et insaisissables est, à elle seule, la cause de fréquents litiges, car les différents domaines ont entre eux des points de contact nombreux. Une route nationale ou un chemin de fer d'intérêt général ont-ils à traverser une route départementale ou vicinale, ou une voie de chemin de fer d'intérêt local ou inversement, des pourparlers sont nécessaires entre administrations cointéressées. Ces pourparlers aboutissent-ils à un accord, tout se règle à l'amiable et les difficultés sont écartées. Mais si un accord n'est pas possible, s'il faut recourir à l'autorité juridictionnelle pour trancher le litige, la porte se trouve alors largement ouverte aux difficultés. C'est de ces

difficultés que nous voudrions dire quelques mots ici.

Ces difficultés proviennent de la divergence des théories sur lesquelles est étayée la notion du domaine public. Aussi, lorsqu'il s'agit de savoir par quel mécanisme une portion du domaine public d'une administration pourra être utilisée ou expropriée par une autre administration, on a à résoudre une question de procédure intimement liée à une question de fond ; on se trouve, dirait M. Hauriou, dans la couche du fond du droit ou de l'équilibre des patrimoines administratifs.

La procédure à suivre dépend de la conception qu'on se fait du domaine public, aussi sommes-nous obligé d'indiquer ici en quelques mots les différentes conceptions qui se sont fait jour dans la littérature administrative.

Une première conception prend pour point de départ l'existence de plusieurs domaines publics distincts : le domaine public national, le domaine public départemental et le domaine public communal. Ces différents domaines sont la *propriété* des personnes morales administratives, un simple déclassement les faisant tomber dans le domaine privé, mais ils sont inaliénables et imprescriptibles tant que le classement ou l'affectation subsiste.

Dans ce système, la procédure d'expropriation

pour cause d'utilité publique est, avec la cession amiable, le seul moyen de faire passer un immeuble d'un patrimoine dans un autre. Mais ici, entre administrations publiques, une expropriation est-elle possible ? Non, en principe, le domaine public étant inaliénable ; elle ne peut régulièrement être utilisée qu'aprés le déclassement de la parcelle à exproprier.

En fait, cette procédure est utilisée, même sans déclassement préalable : la pratique administrative, plus forte que les principes, a su utiliser efficacement cette procédure qui, en droit, devrait rester inopérante. En effet, si la procédure peut être arguée de nullité, c'est seulement par l'administration défenderesse à l'expropriation ; si donc celle-ci consent à ne pas se prévaloir de cette nullité, la cession est régularisée.

Avec cette théorie, qui était celle du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, l'aliénation était réalisée, à défaut de cession amiable, par la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique organisée par la loi du 3 mai 1841 ; elle s'effectuait donc devant les tribunaux judiciaires.

Un second système, par réaction contre le précédent, proclame l'unité du domaine public, chose hors du commerce, gérée par les administrations pour le compte du public. Par conséquent, le fait que la gestion d'une partie du domaine est trans-

férée d'une administration à une autre, ne change rien à l'état de droit, et il n'y a lieu à aucune indemnité de ce chef ; mais une indemnité peut être due pour privation de jouissance.

Cette thèse a été consacrée par la Cour de Cassation dans ses arrêts des 20 décembre 1897 et 11 mai 1909, ainsi que par toutes les cours et tribunaux.

Mais cette seconde théorie est inconciliable avec ce fait, admis par tous, de la pluralité des domaines privés ; puisqu'un simple déclassement ou une simple désaffectation fait tomber un bien du domaine public dans le domaine privé, à trois domaines privés doivent correspondre trois domaines publics.

C'est pourquoi une troisième théorie, soutenue par M. G. Teissier, dans ses conclusions rapportées sous un arrêt du Conseil d'Etat du 16 juillet 1909 (Ville de Paris, p. 717), soutient que l'Etat, les départements et les communes ont bien la propriété du sol sur lequel est établi leur domaine public, mais que ce sol est grevé d'une affectation spéciale. C'est un patrimoine d'affectation. Cette affectation, d'ailleurs, comme aussi la gestion de ce domaine, la puissance publique demeure libre de l'organiser et de l'utiliser au mieux des intérêts de la collectivité. Mais cette utilisation n'entraîne aucun changement dans la propriété, et consé-

quemment aucune nécessité d'expropriation ni aucune indemnité de dépossession. Deux avis du Conseil d'Etat, Section des Travaux publics, en date des 22 juillet 1858 et 22 novembre 1860, sont en ce sens.

Dans cette théorie, il y a superposition d'affectations ; comme exemple de cette superposition, on peut citer ce qui se passe en matière de construction de voies ferrées. Le ministre des Travaux publics peut autoriser la traversée par une voie ferrée d'une route départementale ou d'une voie communale, au moyen d'un passage à niveau, sans que le département et la commune, qui conservent la propriété du sol, puissent réclamer aucune indemnité (C. d'Etat, 1er mai 1858).

Mais s'il n'y a pas lieu à indemnité pour dépossession, une indemnité est au contraire possible s'il y a privation de jouissance. Ainsi, aucune indemnité n'est due au cas où il y a passage d'un immeuble d'un domaine dans un autre, sans qu'il y ait changement dans le mode d'utilisation de cet immeuble, comme il arrive, par exemple, quand une rue communale est incorporée à une route nationale, car en ce cas, il n'y a aucune privation de jouissance. La commune n'éprouve, en effet, de ce fait, aucun grief, les redevances pour permis de stationnement ou occupation de la voie publique continuant à être perçues par elle. Si, au

contraire, il y a changement d'utilisation de l'immeuble, changement entraînant une privation de jouissance, il y a lieu à indemnité. Comme ce changement est nécessairement le résultat de travaux, la demande d'indemnité doit être portée devant le conseil de préfecture, juge des dommages occasionnés par les travaux publics (l. 28 pluviôse an VIII, art. 4) (1).

---

(1) C'est cette solution qui a été admise dans l'arrêt précité : Ville de Paris, 16 juillet 1909, p. 717. Voici le texte de cet arrêt :

« Considérant que lors du prolongement du chemin de fer de Sceaux jusqu'aux abords du carrefour Médicis, effectué en exécution du décret du 14 décembre 1889, des parcelles de voies publiques de Paris ont été incorporées à la voie ferrée ; que cette incorporation ayant eu lieu sans un déclassement préalable, aucune mutation de propriété n'a pu se produire ; que la ville de Paris a conservé les droits de propriété qu'elle pouvait avoir sur les parcelles dont il s'agit et qu'elle recouvrera, en cas de désaffectation, le plein exercice de ces droits ; qu'elle n'a donc pas subi de dépossession donnant ouverture à un droit à indemnité dont il n'appartiendrait qu'à l'autorité judiciaire de connaître ;

Mais considérant que la ville soutient que l'affectation au service d'un chemin de fer d'intérêt général, de dépendances de ses voies publiques, aurait pour effet de la priver d'avantages inhérents à la gestion de son domaine public, et qu'elle se trouverait, en outre, dans l'obligation de créer de nouvelles voies pour remplacer celles qui ont été supprimées ; que les dommages ainsi allégués seraient, s'ils étaient établis, la conséquence des travaux exécutés pour la construction de la voie ferrée ; que, par suite, le conseil de préfecture est seul compétent, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, pour statuer sur la demande de la ville de Paris..... »

Enfin, une quatrième théorie, celle admise par M. Hauriou. maintient la notion de propriété sur les différents domaines publics et les conséquences qui en résultent, telles qu'elles ont été exposées dans la première théorie ; seulement, elle se sépare de celle-ci en observant que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique n'a été organisée que pour protéger la propriété privée contre les entreprises des administrations publiques, et que, par conséquent, il n'y a pas lieu d'y recourir en la matière. Un simple acte administratif suffit, en conséquence duquel il peut y avoir lieu à indemnité de dépossession, indemnité qui sera réglée par la juridiction administrative.

Quelle que soit la solution adoptée, on voit que, dans tous les cas, le résultat est semblable ; si un dommage quelconque résulte du passage d'un domaine dans un autre, il y a lieu à indemnité. Celle-ci est, suivant la conception adoptée, une indemnité pour expropriation ou pour simple privation de jouissance ; dans le premier cas, elle doit être allouée par les tribunaux judiciaires, et dans le second, par les tribunaux administratifs. S'il y a donc désaccord quant à la forme, il y a accord quant au fond.

Nous n'avons parlé, en tout ceci, que des difficultés pouvant survenir entre administrations à l'occasion du domaine public : des difficultés peuvent aussi survenir à l'occasion du domaine privé ; nous n'en parlerons point car, avec elles, nous sortirions de la sphère purement administrative pour entrer dans celle du droit privé, ces difficultés donnant lieu à l'application des articles du Code civil et à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Avec cette observation, nous en avons terminé avec cette première sous-section consacrée aux difficultés relatives aux relations légales entre administrations ; nous abordons de suite l'examen des difficultés relatives aux relations contractuelles.

b) Difficultés relatives aux relations contractuelles.

Les contrats entre administrations sont créateurs de droits, et d'obligations qui sont sanctionnées par une action en justice.

Ces obligations peuvent être des obligations de donner ou des obligations de faire.

Dans le premier cas, si le quantum de l'obligation est déterminé, si d'autre part la créance est

exigible et que l'administration débitrice refuse de s'exécuter, l'administration créancière peut demander à l'autorité supérieure d'inscrire d'office, au budget de sa débitrice, la dette qui est liquide et exigible.

Si l'administration débitrice conteste le principe de sa dette, celle-ci n'étant pas, dès lors, liquide et exigible, ne peut donner lieu, sans excès de pouvoir, à une inscription d'office. Il y a lieu, alors, d'entamer une instance devant le Conseil d'Etat pour trancher la difficulté (1).

S'il s'agit d'une obligation de faire, elle se résout, en cas d'inexécution, en dommages-intérêts dont le montant sera déterminé par la juridiction compétente.

---

(1) Voici un exemple de difficultés de ce genre : C. d'Etat 17 novembre 1905, p. 835 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à l'époque où la commune de Theuville a procédé à la reconstruction de son presbytère, la commune de Pézy, suivant délibération du conseil municipal du 23 juillet 1876, s'est engagée à contribuer à la dépense sous la forme d'une indemnité annuelle à payer à la commune de Theuville ;

Considérant que la loi du 5 avril 1884 n'a pas eu pour effet de modifier la convention ainsi formée entre les deux communes, et que la commune de Pézy est tenue de l'obligation qu'elle a librement acceptée, sans qu'elle puisse invoquer la situation financière de la fabrique ; que, dès lors, le montant des annuités dont le paiement n'avait pas été effectué constituait une dette liquide et exigible qui pouvait être inscrite d'office au budget de la commune de Pézy et, qu'en procédant à cette inscription par l'arrêté attaqué, le préfet du département d'Eure-et-Loir n'a commis aucun excès de pouvoir.... ».

Mais la principale source des difficultés qui surviennent en cette matière dérive de l'interprétation des contrats qui ont donné naissance à la coadministration. Les clauses de ces contrats doivent déterminer, avec autant de précision que possible, les droits et obligations réciproques des parties (1). Si leur rédaction est imprécise, incomplète, et leur texte ambigu, l'étendue des obligations de chaque partie n'est plus fixée de façon précise, des discussions naissent lors de l'exécution du contrat. Il y a lieu de faire trancher le litige par l'autorité compétente pour interpréter les clauses du contrat, en principe le conseil d'Etat (2).

---

(1) Les conditions d'une offre de concours doivent être formellement stipulées. Ville de Beaune. 21 mai 1909, p. 532.

(2) Un arrêt du Conseil d'Etat, 21 juin 1911 : Ministre de la Guerre contre commune de Saint-Hyppolyte-du-Fort, décide ; que le Conseil de préfecture est compétent pour connaître de l'étendue des obligations dérivant, pour une commune, de conventions intervenues entre elle et l'Etat, alors que celles-ci présentent le caractère d'un contrat d'offres de concours à l'exécution de travaux publics.

Décidé, par interprétation du contrat, que l'Etat avait le droit de diriger les eaux vannes provenant d'une école d'enfants de troupe dans les égouts communaux par le trajet le plus court, à condition de prendre à sa charge les dépenses des canalisations supplémentaires.

La commune ayant refusé jusqu'ici d'adopter l'une des solutions qui lui étaient proposées en vue de réaliser ses engagements, décidé qu'il y avait lieu de lui accorder un délai, passé lequel, à défaut d'une entente intervenue entre elle et l'admi-

Nous tenons à rapporter ici un arrêt du conseil d'Etat qui montre quels principes doivent guider les juges administratifs dans l'interprétation des contrats de coadministration.

D. 09. 3. 30. « Le Conseil d'Etat : Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III.

Cons. qu'il existe entre le ministre de la Guerre et la ville de Lyon un litige sur le sens et la portée d'une convention passée le 13 mai 1821 entre l'administration militaire et ladite ville, et approuvée par ordonnance royale du 4 juillet de la même année, convention ayant pour objet l'affectation d'un immeuble appartenant à la ville « à l'établissement du quartier général de la 19me division militaire » c'est-à-dire au logement du lieutenant-général, que remplace aujourd'hui le gouverneur militaire de Lyon, et à ses services ; que, s'agissant ainsi de difficultés sur les conditions de l'affectation d'un immeuble communal à un service public de l'Etat, il appartient au conseil d'Etat de statuer sur ce litige ;

Cons. que l'article 5 de la convention ci-dessus mentionnée dispose: « La ville de Lyon reste chargée à perpétuité de l'entretien annuel des bâtiments de l'hôtel, com-

---

nistration, il appartiendrait à l'Etat de poursuivre devant le Conseil de préfecture l'exécution du contrat avec toutes conséquences de droit.

Solution analogue : C. d'Etat 5 juillet 1911. Commune de Céron, p. 713 :

Une commune ayant fourni son concours pour l'installation d'un service téléphonique, l'Etat méconnait le contrat qui le lie à cette commune en empêchant, par sa faute, le fonctionnement du service et est passible de dommages-intérêts.

prenant la toiture, les portes et fenêtres, le carrelage, les gros murs, escaliers, blanchissage des murs, etc. ;

Cons. que cette disposition est exclusive de l'application des règles qui régissent, d'après le Code civil, les rapports ordinaires du nu-propriétaire et de l'usufruitier, la ville étant explicitement chargée des réparations d'entretien, et non pas seulement des grosses réparations définies par l'article 606 du Code civil ; qu'ainsi la ville de Lyon n'est pas fondée à soutenir que, dans l'intention commune des parties, le contrat lui ayant réservé la nue-propriété de l'immeuble, la mesure de ses obligations devait être déterminée par les règles posées par ledit code et relatives aux obligations du nu-propriétaire (1) ; qu'il résulte, au contraire, de l'instruction, qu'en rédigeant dans les termes ci-dessus rappelés, l'article 5 de la Convention de 1821 les parties ont entendu que la ville, qui avait antérieurement assumé la charge de pourvoir à ses frais à perpétuité au logement du lieutenant-général ayant à Lyon sa résidence, et également d'assurer de ses deniers l'entretien de ce logement d'une manière convenable, demeurerait chargée à l'avenir de l'entretien de l'immeuble municipal affecté, après entente avec l'autorité militaire, à l'exécution de son obligation, dans des conditions telles que cet immeuble

---

(1) Cet arrêt marque bien la différence essentielle qui existe entre les contrats de droit civil et les affectations d'un caractère administratif. Le droit civil prévoit l'usufruit, dont la durée est toujours temporaire ; il ne prévoit aucun contrat dont l'effet serait de séparer indéfiniment la jouissance de la nue-propriété ; aussi est-ce avec raison que le Conseil d'Etat, écartant toute analogie avec les règles relatives à l'usufruit, a cherché exclusivement dans les termes du contrat la détermination des obligations de la ville.

fût toujours propre à l'usage auquel il était destiné ; que les réparations réclamées par l'Etat, et dont l'énumération figure dans l'acte extrajudiciaire notifié à la ville le 1er septembre 1903, rentrent toutes dans la catégorie des dépenses d'entretien à la charge de cette dernière et qu'elle s'est indûment refusée à les exécuter, en invoquant le motif qu'en raison de leur nature elles ne lui incombaient pas ; que les travaux ne pouvant être différés sans compromettre le service public, l'Etat a dû les faire exécuter, au refus de la ville de les entreprendre ; que, dans ces circonstances, le ministre de la Guerre est fondé à demander que la ville de Lyon soit condamnée à rembourser à l'Etat les sommes dont celui-ci justifiera avoir fait l'avance... »

Ainsi, de même qu'il faut faire application, pour la responsabilité résultant des fautes de service, de règles spéciales, différentes de celles du droit commun, de même, en matière d'interprétation de contrats administratifs, il faut faire application de règles spéciales, sans s'inspirer des analogies que peuvent présenter les obligations résultant de ces contrats avec celles du droit civil.

Au moyen de ces règles spéciales, adaptées aux nécessités et aux particularités de la vie administrative, le juge interprétera les conventions qui prêtent à discussion, et condamnera les parties à exécuter leurs obligations fixées de façon précise.

Le conseil d'Etat peut aussi être saisi de requêtes dans lesquelles une administration quelconque

demande la reconnaissance de la nullité des engagements par elle pris, nullité provenant d'un vice quelconque du consentement, l'erreur par exemple. Il y aurait, nous semble-t-il, toute une étude à faire sur ces vices du consentement en matière de contrats administratifs, et notamment en notre matière de la coadministration. Mais comme cette étude nous entrainerait un peu loin, nous nous contenterons d'indiquer, en rapportant un arrêt du conseil d'Etat relatif à cette matière, comment la question peut se poser, et dans quel sens doit être orientée la réponse à y faire.

C. d'Etat 22 mai 1908. Dép. des Landes contre dép. de la Gironde, p. 536.

Cet arrêt est survenu dans un litige entre départements relatif à l'assistance aux aliénés ; le département des Landes demandait à celui de la Gironde le remboursement des frais d'entretien d'un aliéné n'ayant pas chez lui son domicile de secours.

« Mais considérant, dit l'arrêt, que jusqu'au 1er novembre 1902, le département des Landes a acquitté ces frais d'entretien en vertu d'accords intervenus en 1876 et en 1878 entre le préfet de la Gironde et le préfet des Landes, et ratifiés par le Conseil général des Landes par le vote de crédits annuels afférents à cette dépense ; que le département ne peut se prévaloir d'une *erreur de droit* pour répéter contre le département de la Gironde le montant des sommes payées dans les conditions précitées ; que,

par suite, le département requérant n'est pas fondé à demander le remboursement des sommes qu'il a payées pour l'entretien de la demoiselle Darbins pendant la période antérieure au 1er novembre 1902, jour où il a formulé pour la première fois sa réclamation ; que le département de la Gironde est tenu seulement de lui restituer, avec les intérêts de droit, le montant des frais d'internement de la Demoiselle Darbins à partir du 1er novembre 1902 ».

Il résulte de cet arrêt que l'erreur de droit ne constitue pas un vice du consentement suffisant pour entraîner la nullité des engagements pris ; mais il semble, par cela même qu'il fait la distinction entre l'erreur de droit et l'erreur de fait, qu'il eût donné une solution différente s'il se fût trouvé en présence d'une erreur de fait. Nous n'avons point trouvé de décision de jurisprudence en ce qui concerne cette deuxième sorte d'erreur, non plus qu'en ce qui concerne la violence ou le dol. Les exemples de violence et de dol sont peut-être rares, mais les exemples d'intimidation sont fréquents entre l'administration centrale et les administrations locales ou spéciales. Ils constituent des violences atténuées, légères, et, à notre avis, insuffisantes pour entraîner la nullité des conventions qui les ont suivies.

Nous avons terminé notre deuxième partie consacrée à l'étude des relations coadministratives au

point de vue juridique ; nous abordons immédiatement notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

La Coadministration au point de vue politique

TROISIÈME PARTIE

La Coadministration au point de vue politique

Après avoir, dans notre première partie, énuméré des faits de coadministration, nous avons consacré une seconde partie à l'étude de leurs conséquences juridiques. Nous voulons maintenant, dans cette troisième partie, les envisager au point de vue purement politique et montrer comment leur développement, en nous habituant à voir dans tous les services publics des services mixtes, a entraîné une diminution sensible de la liberté de nos administrations décentralisées. Nous devrons ensuite apprécier cet état de choses et voir si l'exagération de cette idée de services mixtes n'a pas déformé notre conception primitive de ce que doit être la tutelle administrative.

Nous consacrerons un premier chapitre à l'étude du développement de l'idée de services

mixtes, un second chapitre, à l'étude des conséquences de cette idée en ce qui concerne la décentralisation, et notre troisième chapitre sera réservé à l'appréciation de ces conséquences politiques de la coadministration.

CHAPITRE PREMIER

Développement de la notion de service mixte.

Notre administration française avait été organisée, en l'an VIII, sur la base de la distinction des services telle que nous l'avons expliquée dans notre introduction. L'Etat était chargé de la gestion des services généraux, les départements, de la gestion des services régionaux, les communes, de la gestion des services locaux, et les établissements publics, de la gestion des services spéciaux. On pensait que les besoins d'ordre public auxquels ces divers services étaient destinés à donner satisfaction étaient, sinon de nature différente, du moins assez indépendants les uns des autres pour que la non satisfaction ou la satisfaction imparfaite de quelques uns d'entre eux fût sans influence sur la satisfaction des autres. Les besoins spéciaux à une région ou à une localité n'avaient aucun rapport avec ceux spéciaux à une autre région ou à une autre localité, voire même avec les besoins généraux. C'est pourquoi, et les relations de tutelle mises à part, les diverses

administrations décentralisées avaient été organisées sans organes de relations entre elles. Bien plus, les relations étaient rigoureusement interdites entre conseils généraux (l. 22 juin 1833, art. 16), et entre conseils municipaux (l. 18 juillet 1837, art. 23, et l. 5 mai 1855, art. 25).

Mais le fonctionnement de ces administrations n'a point tardé à révéler la nécessité de certains rapports entre elles. A mesure que la civilisation progressait, cause ou conséquence d'une augmentation des besoins individuels et des besoins collectifs, on s'est aperçu qu'à l'intérieur de la nation il y avait solidarité entre tous les individus, entre tous les groupements et entre tous les besoins. Le développement et la rapidité croissante des moyens de locomotion ont amené une interpénétration de jour en jour plus accentuée des intérêts généraux et des intérêts locaux. La satisfaction des besoins locaux est devenue en quelque sorte solidaire de celle des besoins généraux. On a compris qu'il était conforme à l'intérêt général que les services régionaux, locaux ou spéciaux, fonctionnassent parfaitement, et c'est pourquoi on a été amené à les laisser libres de s'organiser au mieux des convenances locales. C'était faire de la décentralisation.

C'était en même temps donner aux administrations décentralisées une individualité de jour en

jour plus marquée ; c'était les inciter à s'entendre avec les collectivités voisines, ou même avec l'Etat, pour l'organisation ou la gestion en commun de services. Elles ne manquèrent point de le faire dès que cela leur fût possible ; les relations entre conseils généraux furent autorisées par la loi du 10 août 1871, art. 89 et 90, et celles entre communes furent organisées par les lois du 5 avril 1884 (art. 116 et suivants, 161 et 163) et du 22 mars 1890.

Le nombre croissant des relations contractuelles qui s'établirent alors entre administrations décentralisées, ou même entre celles-ci et l'Etat, fut une démonstration éclatante du caractère artificiel et arbitraire de la distinction des besoins publics, base de la division des services et de la distinction de ceux-ci. On comprit qu'au fond des choses les besoins sont les mêmes pour tous les Français qu'ils ont seulement des manières d'être spéciales, et que leur satisfaction intéresse à un égal degré les administrations décentralisées et l'Etat.

N'étant, ni exclusivement généraux, ni exclusivement locaux, mais à la fois généraux et locaux, ces besoins que nous pouvons qualifier de mixtes, ne pouvaient être satisfaits, ni par des services exclusivement généraux et centralisés, ni par des services exclusivement locaux et décentralisés. Les premiers auraient sans doute fonctionné sur tout

le territoire national, mais sans que leur exécution de détail pût, en aucun cas, échapper à la règle de l'uniformité, qui est la caractéristique de ces services, et s'adapter exactement aux particularités locales ; ils auraient donc, par leur manque de souplesse, satisfait imparfaitement aux besoins mixtes. Les seconds, au contraire, auraient été d'une exécution de détail parfaitement adéquate aux besoins à satisfaire, et cette exécution de détail aurait rendu son maximum d'utilité. Seulement, ils couraient le risque de n'être point organisés sur tout le territoire, leur caractéristique étant d'être essentiellement facultatifs.

Il fallait donc trouver, pour la satisfaction de ces besoins, un régime mixte, intermédiaire entre le régime des services généraux et celui des services locaux, et empruntant à chacun d'eux ce qu'il pouvait avoir d'utile, savoir : une organisation d'ensemble s'étendant à tout le territoire et une organisation de détail confiée aux administrations décentralisées. Il fallait, en un mot, confier l'organisation locale et l'exécution de détail de ces services aux administrations locales, mais assurer leur extension à tout le territoire, en obligeant ces administrations à les organiser et exécuter. On en vint donc à penser que le régime de ces services devait être celui de services locaux obliga-

toires, fonctionnant sous le contrôle strict du pouvoir central.

Ainsi apparut la notion de service mixte, c'est-à dire géré à la fois par l'Etat et par les administrations décentralisées, parce que destiné à donner satisfaction à un besoin commun à tous les Français, mais pouvant être éprouvé avec quelques modalités par les habitants de telle ou telle région.

Conséquence directe de la coadministration contractuelle et de la décentralisation, cette notion était destinée à marquer une empreinte profonde sur la coadministration légale et à arrêter le mouvement de décentralisation. C'est ce que nous allons examiner dans notre chapitre deuxième.

CHAPITRE DEUXIÈME

Conséquences de la coadministration en ce qui concerne la décentralisation.

Avant l'apparition de la notion de Service mixte, la tutelle administrative n'était et ne devait être qu'un contrôle des activités locales : elle n'avait guère pour but que de contenir les autorités locales dans les limites de leurs attributions ; elle était un moyen d'empêcher et non un moyen de contraindre. Sa raison d'être était moins d'assurer la bonne organisation et le bon fonctionnement des services locaux que d'empêcher ceux-ci de nuire, par leur développement ou leurs dépenses excessifs au bon fonctionnement des services généraux.

Mais lorsqu'est apparue l'idée de similitude des besoins généraux et des besoins locaux, on a pensé que les services destinés à leur donner satisfaction ne devaient être soumis, ni au régime complètement centralisé, ni au régime complètement décentralisé, mais à un régime intermédiaire, à un régime mixte. Les besoins

auxquels ils devaient satisfaire, étant éprouvés par tous les habitants du territoire, mais avec des manières d'être spéciales, des nuances, tenant aux contingences locales, ces services devaient être obligatoirement organisés sur tout le territoire sur des bases uniformes, mais avec des variantes possibles dans l'exécution des détails. Centralisés quant à leur organisation générale, et décentralisés quant à leur organisation et à leur exécution locales, tels sont les services mixtes.

C'est sous ce régime qu'ont été organisés, en fait, les services les plus récents ; les services d'assistance : assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards et aux incurables, le service de l'hygiène publique ont une organisation générale d'Etat, à la charge de l'Etat, et des organisations particulières départementales, à la charge des départements. Les services départementaux sont organisés par les conseils généraux, suivant les bases et les conditions déterminées par les lois du 15 juillet 1893, 14 juillet 1905 et 15 février 1902. S'ils refusent ou négligent de procéder à cette organisation, elle est établie par décret en forme de règlement d'administration publique (1).

Ces services sont gérés à la fois par un person-

---

(1) L. 15 juillet 1893. art. 5; l. 14 juillet 1905, art. 6; l. 15 février 1902, art. 20.

nel d'Etat, un personnel départemental, et un personnel communal : l'administration générale des services et leur inspection sont assurées par des fonctionnaires d'Etat; les conseils généraux organisent les services, votent les dépenses et les subventions prévues par la loi, donnent des avis divers et obligatoires, etc. ; les communes interviennent de la façon la plus active dans l'exécution des services; les listes des assistés sont arrêtées par les conseils municipaux (1); ceux-ci interviennent dans la formation de la commission administrative des bureaux d'assistance, fixent le taux des allocations pour l'assistance aux vieillards, etc., le maire prononce l'admission à l'assistance médicale dans les cas urgents; c'est le préfet, agissant en qualité de pouvoir exécutif départemental, qui admet aux mêmes secours les malades sans domicile de secours communal, Pour l'assistance aux vieillards, c'est une commission départementale qui prononce l'admission des assistés à la charge du département (art. 14).

Les dépenses de ces services sont réparties entre l'Etat, les départements et les communes, voire même les établissements publics.

L'exécution technique de ces services: traitement des malades et hospitalisation des vieillards

(1) L. 15 juillet 1893, art. 14; l. 14 juillet 1905, art. 7.

ou infirmes, est confiée obligatoirement aux hôpitaux et hospices, qui ne peuvent se soustraire à cette obligation.

Il y a donc bien, pour ces divers services, gestion en commun des diverses administrations en cause. Cette gestion est obligatoire car les indigents ont, d'après les lois ci-dessus rappelées, un véritable droit à l'assistance lorsqu'ils remplissent les conditions prévues par la loi, et l'exécution de cette obligation est sanctionnée par diverses mesures coercitives. A la différence de ce que nous avons dit tout à l'heure des services décentralisés, la tutelle n'a point ici pour but d'empêcher, mais de contraindre les autorités locales à l'exécution de services qui, par certains côtés, présentent le caractère de services généraux centralisés. Nous nous trouvons donc, en matière de services mixtes, en présence d'une tutelle anormale, irrégulière, plus énergique que celle afférente à la pure décentralisation et procédant par des moyens différents. C'est de cette tutelle qu'il nous faut parler maintenant avec quelques détails afin de mesurer la distance qui la sépare, au point de vue politique, de la tutelle normale. Ce faisant, nous apprécierons du même coup, l'importance politique de la pénétration de l'idée de service mixte dans le champ de la coadministration légale.

Nous avons passé en revue, dans notre première partie, les différentes mesures de tutelle ; les unes procèdent de la décentralisation, les autres, de l'obligation d'administrer qui pèse sur les administrations locales du fait de l'existence de services mixtes. Pour mesurer leur importance politique comparée, il nous faut d'abord apprécier l'importance politique de chacune d'elles.

Pour ce faire, nous reprendrons l'ordre même que nous avons suivi dans notre première partie.

1° *Mesures relatives aux personnes.*

Le procédé de tutelle qui consiste dans la nécessité de l'acceptation des démissions volontaires est bien anodin, bien insuffisant pour prévenir les abus. La loi du 8 juillet 1908 l'a même rendu tout-à-fait inefficace en ce qui concerne les maires et les adjoints puisqu'ils peuvent passer outre au refus d'acceptation par l'envoi d'une seconde démission par lettre recommandée. Donc, au point de vue politique, ce premier procédé est d'une importance insignifiante.

Nous n'en dirons pas autant de celui qui consiste dans la suspension ou la révocation des maires et adjoints et qui a, lui, une extrême importance politique, le gouvernement ayant pour prendre ces mesures un pouvoir arbitraire. Les

arrêtés ou décrets qui interviennent en cette matière doivent, il est vrai, être motivés, ce qui semble, à première vue, une exigence de nature à empêcher tout abus. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat a rendu cette garantie tout-à-fait inefficace, ce conseil se refusant catégoriquement, et sauf le cas de détournement de pouvoir, à apprécier les motifs de l'acte portant suspension ou révocation (1), fussent-ils même inexacts en fait, par cette raison que le gouvernement est seul juge des motifs qu'il invoque. Il considère, en somme, qu'il y a dans ce procédé une tutelle d'opportunité ; l'exigence d'une motivation est une simple formalité qui ne peut avoir pour effet de restreintre la liberté d'appréciation du gouvernement.

La nomination et la révocation par le préfet des agents techniques participant à la gestion des services locaux, si elle assure l'unité d'orientation politique de ces services, a le gros inconvénient de faire de la capacité professionnelle des agents une base tout à fait secondaire de la notation hiérarchique. L'exécution technique des services s'en trouve complétement faussée, au grand détriment du bien public.

Dans les services administratifs proprement

(1) C. d'Etat, 21 mai 1909. Bouvier.

dits, le fait d'avoir confié au préfet l'exécution des délibérations du Conseil général a une importance politique de tout premier ordre, car il fait du préfet le chef des services départementaux, le représentant du département en justice, et l'ordonnateur de toutes les dépenses départementales.

Non moins importante est l'attribution au préfet de l'instruction préalable et obligatoire (1) des affaires départementales (l. 10 août 1871, art. 3) puisqu'elle fait de lui le ressort de la machine départementale. L'activité tout entière du Conseil général dépend de la bonne volonté du préfet puisque rien ne peut être entrepris ou décidé sans lui.

Il y a ici, en somme, plus qu'un contrôle, plus qu'une tutelle véritable ; il y a pénétration intime des services généraux dans les services locaux. Il manque à l'organisation départementale un rouage essentiel, un pouvoir exécutif propre.

Très grave aussi est le procédé de tutelle qui consiste en la dissolution des assemblées locales ou des commissions administratives des établissements publics ; il est même tellement grave, surtout en ce qui concerne les assemblées de dépar-

(1) Le préfet doit donner, sur toutes les affaires, son avis préalable, à peine de nullité des délibérations. (D. 27 février 1874. — D. 5 nov. 1905).

tement, que depuis 1871 le gouvernement n'a pas cru pouvoir se servir d'une telle arme à l'encontre des conseils généraux. La suppression du pouvoir délibérant des administrations décentralisées constitue une mesure sans équivalent dans notre droit administratif. Elle constitue un remède extrême dont on ne doit user qu'après avoir épuisé tous les autres procédés de contrainte (1).

Quant à ce qu'on est convenu d'appeler la déclaration de démission d'office, elle est une mesure nécessaire au bon fonctionnement des administrations locales. Elle a trait surtout à l'obligation des membres des organes délibérants d'assister aux réunions auxquelles ils sont convoqués, et n'a par conséquent, qu'une importance politique des plus minces.

Mais il n'en est pas de même du procédé de tutelle que nous avons décrit sous le nom de substitution d'action : ce n'est pas un moyen d'empêcher les autorités locales de sortir de leurs attributions, c'est un moyen de les contraindre à l'exécution des services qui leur sont imposés. Ce n'est plus un contrôle des services décentralisés,

(1) Les motifs les plus habituels de la dissolution d'un conseil municipal sont : 1° l'impossibilité de délibérer par suite du partage égal des voix ; 2° l'impossibilité de procéder à la nomination du maire ou de l'adjoint.

c'est un mode d'exécution des services mixtes, ou des services généraux. Et cependant les auteurs rangent la substitution d'action parmi les mesures de tutelle. La « procédure de l'inscription d'office au budget (c'est un cas de substitution d'action), dit Hauriou, est devenue tellement fondamentale dans la tutelle administrative....» (1) Berthélemy la range parmi les mesures de tutelle relatives aux actes des administrations locales sous le nom d' « action subsidiaire » (2) Comment cela se fait-il ?

La vérité nous semble être que le fait de faire participer le personnel des administrations locales à l'exécution des services généraux ou des services mixtes qui, au fond des choses, ne sont que des services généraux dont l'exécution technique est confiée à des organisations locales, a modifié de façon très grave la situation relative de ces administrations vis-à-vis de l'Etat, et a, par suite, dénaturé et déformé la tutelle administrative.

Cette tutelle implique, en effet, nécessairement, la décentralisation des services locaux ; or ici, que voyons-nous ? Des services généraux, donc centralisés, qui ont pour personnel des autorités locales, et dont les frais sont payés par les budgets

---

(1) Op. cit. p. 148.
(2) Gp. cit. p. 91.

locaux. Dès lors, les administrations locales ne sont plus seulement, vis-à-vis de l'Etat, des organismes décentralisés, mais aussi des fonctionnaires des services généraux et des contribuables. En tant que fonctionnaires. elles sont soumises à des mesures telles que la dissolution de leurs conseils, la révocation de leurs organes exécutifs, la substitution d'action ; en tant que contribuables (1), elles sont imposées d'office. Si les administrations locales ne géraient que des services décentralisés, la tutelle serait un pur contrôle ; elle n'aurait pour but que de sauvegarder les ser-

---

(1) Nous avons été heureux de rencontrer cette notion des administrations locales ou spéciales contribuables dans deux ouvrages :

M. Ferdinand Bouisset, dans sa thèse sur l'*Assistance médicale gratuite*, dit qu'avec l'organisation adoptée par la loi du 15 juillet 1893, « chacune des collectivités participantes, tantôt agit à titre de déléguée de la puissance publique et impose sa volonté, tantôt est réduite à l'obéissance et assimilée aux administrés. »

M. Barthélemy, dans son *Etude sur les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle* (R. dr. public, 1909, p. 114), après avoir parlé de la faculté donnée par la loi du 13 juillet 1903 aux communes, de déduire de la valeur locative des immeubles, une certaine somme à titre de minimum de loyer, dit : « Cette loi de 1903 est une manifestation de cette tendance curieuse à ne pas imposer directement les particuliers, a ne laisser subsister comme contribuables que les communes que l'on laisserait libres ensuite de cotiser leurs habitants de la façon qui leur paraîtrait la plus profitable ».

vices d'Etat contre un développement excessif des services locaux. Mais elles participent à la gestion des services d'Etat (Services complétement centralisés ou services mixtes), et c'est pourquoi, à côté des procédés de contrôle, la tutelle a compris des procédés de contrainte, dont le principal est celui de la substitution d'action.

Il faut d'ailleurs bien remarquer que ce procédé de tutelle résulte uniquement de l'intervention des fonctionnaires ou organes des administrations décentralisées dans l'exécution des services d'Etat. L'intervention des fonctionnaires de l'Etat dans l'exécution des services locaux ou spéciaux, constitue une mesure ordinaire de la tutelle administrative. Dans le premier cas, la tutelle provient de l'exercice du pouvoir hiérarchique résultant de l'organisation centralisée des services généraux ; dans le second cas, elle provient du contrôle qui doit peser sur les administrations décentralisées. Cette dualité d'origines nous explique à merveille les différences qui existent entre les mesures normales de tutelle et celles qui proviennent d'une exagération de la coadministration. Les premières sont, pour ainsi dire, défensives ; elles ont seulement pour but d'empêcher les administrations inférieures de nuire aux intérêts généraux de l'Etat ; elles n'ordonnent rien, elles défendent ; elles ne peuvent qu'empêcher. Les secondes, au

contraire, sont offensives, positives ; elles ont pour but de contraindre les autorités décentralisées à collaborer à la gestion des services de l'Etat, soit par des prestations personnelles (obligations de faire), soit par des prestations réelles (obligations de donner). Au lieu de défendre, elles ordonnent. Il suffit, en général, dans le premier cas, que le gouvernement possède un moyen direct ou indirect d'arrêter les activités locales sortant de la limite des attributions ou des pouvoirs qui leur ont été réservés. Dans le second cas, il faut que le gouvernement s'immisce dans la gestion locale, qu'il mette les autorités locales en demeure d'exécuter leurs obligations et qu'il les exécute lui-même en leurs lieu et place, en substituant son action à la leur, si elles refusent d'agir. La tutelle normale est un contrôle ; celle qui résulte de la substitution d'action est une procédure d'exécution (1).

---

(1) Nous aurions donné de la substitution d'action une idée incomplète et inexacte si nous n'ajoutions ceci. Nécessaire quant à son existence, brutale quant à ses résultats, elle est, par ses formes et sa procédure, respectueuse dans la mesure du possible, à l'égard des autorités locales et de leurs attributions sur lesquelles elle semble n'empiéter qu'à regret. Sauf en ce qui concerne le conseil général, toute mesure de contrainte de l'autorité supérieure est précédée d'une invitation à accomplir tel acte ou à prendre telle délibération ; un délai suffisant est accordé. Ce n'est que contrainte par la nécessité et sur un refus formel ou quasi formel d'agir, que l'autorité

On comprendra sans peine l'importance politique de cette intervention de l'Etat qui n'a pour but que l'exécution des services généraux ; les intérêts locaux lui sont indifférents, au besoin même elle les sacrifie. Et quand nous aurons dit que cette mesure de tutelle est la résultante nécessaire de la pénétration de la notion de service mixte dans le champ de la coadministration légale, nous aurons fait toucher du doigt l'importance politique de cette notion, issue de la coadministration contractuelle.

Mais ce serait se faire une idée fausse de l'importance politique de cette notion et de ses conséquences positives de croire qu'elle est la cause unique de toutes les mesures de tutelle qui ne relèvent point de l'idée de contrôle. Avant son apparition, les administrations locales ne géraient pas, sans doute, des services mixtes ; mais elles géraient déjà des services généraux et, en conséquence, le gouvernement avait déjà la faculté de révoquer leurs organes exécutifs et de dissoudre leurs conseils, ou de substituer son action à la leur lorsqu'ils refusaient d'agir. Seulement, ces moyens étaient considérés comme un remède extrême,

---

supérieure s'immisce activement dans la vie administrative locale. Ainsi, à chacune des étapes de la procédure, le conseil municipal peut intervenir ; la procédure d'exécution peut, à tout instant, être transformée en un règlement amiable.

dont le pouvoir central hésitait à faire usage. Ils apparaissaient comme nettement en dehors de la tutelle normale; leur emploi était rare et, partant, leur importance politique assez mince.

L'apparition des services mixtes, n'a rien changé à cette situation légale, juridique; mais, par la force des choses, les occasions d'employer ces procédés de contrainte sont devenues plus nombreuses, et leur emploi est devenu, en fait, de plus en plus fréquent.

La fréquence même de cet emploi a eu deux conséquences:

La première, c'est que l'on a pris l'habitude de ne plus distinguer ces procédés de ceux de la tutelle normale ; l'on a ainsi déformé la conception de la tutelle administrative.

La seconde, c'est qu'une inégalité très sensible s'est révélée entre l'efficacité de la substitution d'action d'une part, et l'efficacité de la révocation des agents ou dissolution des conseils d'autre part. Le premier procédé est apparu comme beaucoup plus efficace que les deux autres, tout en étant d'un emploi beaucoup plus facile. Il constitue, en effet, un moyen direct de contraindre, et il va droit au but puisqu'après une simple mise en demeure il aboutit à l'exécution effective de l'opération. Il trouble peu la vie administrative locale et peut, sans grand inconvénient, être employé

aussi souvent que les organes locaux refusent ou négligent d'agir.

Les deux autres procédés, au contraire, sont d'un maniement beaucoup plus lourd, plus incommode. Ils troublent trop profondément la vie locale pour qu'il soit possible de les employer souvent, et ils apparaissent comme un remède pire que le mal, s'il s'agit d'exécuter une opération de peu d'importance. Enfin, ils sont un procédé d'intimidation beaucoup plus que de contrainte directe, puisque leur mise en œuvre peut rester sans effet relativement à l'opération qu'il s'agissait d'effectuer.

Pour toutes ces raisons, le procédé de la substitution d'action a pris le pas sur les autres et est devenu d'une application courante. Si donc l'apparition des services mixtes n'a rien changé à la situation juridique antérieure, elle a, par contre profondément modifié la situation politique des administrations décentralisées à l'égard du pouvoir central; elle a fait pénétrer, *en fait*, les procédés de la centralisation dans ceux de la tutelle ; elle a entraîné, *en fait*, un recul très sensible de la décentralisation.

2° *Mesures relatives aux actes.*

Quant à leur importance politique, il faut diviser ces mesures en deux catégories.

Celles qui aboutissent à l'annulation d'actes pour violation de la loi ou des règlements (sens large) et qui n'ont au fond pour objet que le respect de la légalité, sont excellentes mais d'une importance politique minime.

Les autres, qui ont trait à une tutelle d'opportunité, sont beaucoup plus dangereuses pour les autorités locales. Qui dit : opportunité, dit par cela même : pouvoir d'appréciation, liberté d'appréciation, ce qui implique un certain arbitraire. Or l'arbitraire c'est la porte ouverte à la politique de parti. Cet arbitraire n'est aucunement amoindri par la nécessité d'une motivation des actes de l'autorité tutrice, le Conseil d'Etat se refusant à apprécier la valeur des motifs fournis. Avec cette jurisprudence, la politique de parti pénétre librement dans le domaine de la tutelle et fausse le fonctionnement de celle-ci. Pour apprécier l'opportunité d'une décision, on ne tient pas seulement compte de la situation financière des administrations en cause, de l'importance sociale des services à organiser ou à améliorer et des conditions de leur fonctionnement, de l'urgence des travaux à exécuter, etc., on tient compte aussi des opinions politiques des populations de la commune et du département ou de leurs élus. L'autorité supérieure dispose ainsi, à l'égard des corps

décentralisés, d'un pouvoir excessif, au grand détriment de la décentralisation effective.

L'importance de cette tutelle d'opportunité est d'autant plus grande que celle-ci pèse sur tout ce qui touche, de près ou de loin aux finances locales. « Dans l'ensemble des moyens d'action que le pouvoir central s'est réservé sur l'exécution des opérations administratives, dit M. Hauriou (1), il n'y en a pas de plus importants que ceux qui concernent la comptabilité et le budget. Toutes les délibérations des assemblées locales relatives au budget doivent être approuvées, ce qui signifie qu'aucun crédit ne peut être ouvert sans approbation, et comme, ensuite, l'ordonnateur ne peut mandater aucune dépense que sur un crédit régulièrement ouvert, cela signifie, indirectement, qu'aucune dépense ne peut être payée sans l'approbation de l'autorité supérieure. Et, sans doute..... il y a des règles légales, et l'autorité supérieure ne peut pas toujours refuser son approbation des crédits, mais elle peut toujours demander des justifications, créer des difficultés, retarder les affaires ».

Il nous semble, avec M. Hauriou, que cette intervention de l'autorité supérieure en tout ce qui concerne les finances locales, est des plus grave. Bien peu de délibérations, en effet, sont

(1) Op. cit. p. 147.

sans répercussion sur les finances. S'agit-il d'une voie publique à entretenir, d'un procès à soutenir, d'un service à améliorer, une dépense devient nécessaire et l'autorité doit l'approuver. Par cette nécessité d'approbation, les décisions prises n'ont plus guère l'importance que de projets qui ne pourront être mis à exécution que si le gouvernement le veut bien. A la séance du Sénat du 19 mars 1908, un orateur a cité le cas d'une municipalité s'étant pourvue devant le Conseil d'Etat et mise par le préfet dans l'impossibilité de suivre l'instance, ce fonctionnaire s'obstinant à ne pas approuver le crédit que le conseil municipal avait voté pour assurer le paiement des honoraires à verser d'avance à l'avocat au Conseil d'Etat. La commune a la liberté d'ester en justice, mais elle ne peut voter sans approbation les crédits nécessaires. Le droit commun des délibérations du conseil municipal, ce sont les délibérations réglementaires. Mais celles-ci intéressent presque toutes, directement ou indirectement, le budget communal, et par conséquent sont soumises à la nécessité d'une approbation. La décentralisation ne deviendra effective que lorsqu'une certaine liberté financière sera assurée aux administrations locales.

Il faut bien remarquer, d'ailleurs, que nous sommes ici en présence d'une mesure de tutelle

tout à fait normale, et qui n'a rien à voir avec la notion de service mixte. Elle constitue un simple contrôle des finances locales. Si cependant elle paraît d'une importance politique aussi grande que celle des procédés anormaux de tutelle résultant du développement des services mixtes, c'est que, d'une part, les délibérations des conseils locaux intéressant les finances locales deviennent de jour en jour plus nombreuses en raison de la complexité croissante des besoins publics et de la multiplication des organisations locales destinées à y satisfaire ; c'est que, d'autre part, l'attention est attirée sur les questions financières par l'allongement de la liste des dépenses obligatoires, et qu'en conséquence, le problème de la décentralisation est aujourd'hui orienté vers une autonomie, une indépendance plus grandes en matière financière. Cette mesure de tutelle paraît donc plus gênante qu'autrefois ; mais elle existait déjà avant l'apparition des services mixtes.

Il semblerait, au premier abord, que des lois récentes ont décentralisé en élargissant un peu les pouvoirs financiers des conseils locaux (1) ; mais, au fond des choses il n'en est rien.

(1) La loi du 31 mars 1903, art. 5, laisse aux conseils municipaux la faculté de choisir entre le maintien des prestations et l'établissement d'une taxe vicinale.

Il importe peu que l'on ait accru de quelques centimes les ressources locales, puisqu'en même temps on allongeait la liste des dépenses obligatoires. De plus, la source la plus importante des revenus communaux se trouve menacée. C'est, en effet, l'octroi qui fournit aux villes la plus grande partie de leurs revenus et qui leur a permis d'effectuer leurs grands travaux d'embellissement ou de salubrité. Or le mouvement législatif moderne est dans le sens de la suppression des octrois ; déjà la loi du 27 décembre 1897 a diminué considérablement les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Les petites communes tirent leurs principales ressources des centimes additionnels, et ceux-ci sont menacés par l'impôt sur le revenu. La décentralisation, au lieu de s'accentuer, semble donc au contraire reculer.

Elle recule certainement si l'on tient compte de cette mesure de tutelle qu'on appelle l'inscription

---

La loi du 13 juillet 1903, art. 4, a permis aux communes à octroi d'une population agglomérée de 5,000 habitants de payer une partie de la contribution personnelle-mobilière avec les produits de l'octroi.

La loi du 13 avril 1900 a accru de 10 le nombre des centimes que les Conseils généraux peuvent voter réglementairement et porté à 30 le nombre des centimes extraordinaires qui peuvent être votés par les conseils municipaux.

La loi du 16 juillet 1902, art. 13, a diminué les droits du gouvernement en matière d'imposition d'office, etc.

d'office. Depuis que la politique générale s'est orientée dans le sens du développement des services mixtes, services dont les frais sont payés, pour la plus grande part, par les administrations locales, les budgets locaux sont grevés de lourdes charges. Pour éviter l'impopularité qui s'attache à l'augmentation des dépenses, ces administrations ne se feraient pas faute de rejeter ces charges nouvelles ; c'est pourquoi l'administration centrale a été nantie de moyens de contrainte suffisants pour vaincre toutes leurs résistances.

Le principal de ces moyens de contrainte est l'inscription d'office au budget des dépenses afférentes à ces services, et qu'on appelle « dépenses obligatoires », procédure « qui est devenue tellement fondamentale dans la tutelle administrative, dit Hauriou, que le Conseil d'Etat a déclaré qu'elle existait de plein droit, sans texte de loi, au moins pour assurer le paiement des dettes exigibles. [C. d'Etat, 20 novembre 1908. Chambre de Commerce de Rennes. S. 1910, 3, 17] (1). » Elle constitue une ingérence dans les finances locales, dont elle bouleverse les combinaisons. Supprimant, si besoin est, les crédits votés pour des dépenses facultatives, elle détruit du même coup les services organisés facultativement par les autorités locales,

(1) Hauriou, op. cit., p. 148.

c'est-à-dire les services décentralisés, pour ne laisser subsister que des services mixtes ou centralisés. Elle étouffe ainsi toute vie locale, tue toutes les initiatives, détruit toute liberté et aboutit, en définitive, à la plus déplorable des uniformités. Les services généraux se développent au détriment des services locaux.

Pour bien comprendre l'importance politique de ce procédé, il faut bien se rendre compte qu'au fond des choses toutes les décisions des autorités locales ont leur répercussion sur les finances locales. Si celles-ci sont absorbées par les frais des services d'Etat, toutes les mesures augmentant les pouvoirs de décision des organisations décentralisées sont un vain mot, et la décentralisation n'existe plus qu'en apparence.

Cette constatation nous amène à répéter que la tutelle administrative, telle qu'elle existe actuellement, n'est pas en fait ce qu'elle devrait être rationnellement ; elle a été déformée par une exagération de coadministration, exagération résultant de l'utilisation de plus en plus grande des organismes locaux pour l'exécution des services généraux. La centralisation du pouvoir de décision et le pouvoir hiérarchique ont ainsi pénétré la tutelle et l'ont déformée en même temps qu'elles renforçaient son importance politique. Cette importance est encore accrue par ce fait que la

tutelle ainsi modifiée dirige ses mesures les plus énergiques, directement ou indirectement, sur les finances locales qu'elle opprime de façon excessive. « La décentralisation, dit un auteur, est devenue une question de liberté budgétaire ». Et Barthélemy exprime la même idée en disant (1) : « Les lois de la troisième République ont diminué la liberté des localités en absorbant une grande somme de leurs ressources au profit de dépenses d'intérêt général. L'Etat démocratique a accompli une œuvre de solidarité intellectuelle et matérielle, d'instruction et d'assistance, dont on ne peut qu'admettre le principe et admirer la grandeur. Il n'empêche que la décentralisation a été diminuée par le moyen qu'a employé l'Etat démocratique pour se procurer les ressources nécessaires à la réalisation de son œuvre ; il en a fait supporter les plus lourdes charges aux localités, départements et communes.

On sera peut-être tenté de dire que ces lois... opèrent de la décentralisation ; n'augmentent-elles pas, en effet, le domaine de l'activité des autorités locales ? Il y a dans ce raisonnement abus évident de logique verbale. Il n'y a pas abandon par le pouvoir central d'une de ses attributions au profit des localités, et par conséquent décentralisation ;...

(1) Op. cit. Revue du droit public 1909, p. 133

s'il y a quelque chose de décentralisé, c'est la dépense. Il n'y a donc pas extension, mais étouffement de la vie locale. Ainsi la loi du 22 décembre 1789, section 3, article 2 semblait décentraliser formidablement en chargeant les administrations départementales de la gestion d'un grand nombre de services d'intérêt général ; mais le seul résultat tangible était d'imposer aux administrations départementales des charges écrasantes. »

En définitive, l'augmentation du nombre et de l'importance des services mixtes et des dépenses obligatoires qui y correspondent, restreint de plus en plus les sommes destinées au fonctionnement des services locaux. « Avec la décentralisation, disait un auteur, apparaissent les services publics obligatoires ». Nous dirons, nous : « Avec le développement des services obligatoires disparaît la décentralisation. »

Le développement des services et des dépenses obligatoires fait sentir, d'une autre manière encore son action sur la décentralisation. Cette manière est, il est vrai, indirecte ; mais son efficacité n'en est pas moins très grande.

Le législateur, plein d'esprit, après s'être déchargé sur les budgets locaux des frais des services nouveaux (hygiène et assistance), et soucieux

de garder jusqu'au bout le beau rôle dans les réformes sociales, soucieux aussi, peut-être, de la sauvegarde des intérêts locaux, a tendu généreusement la main aux administrations locales ployant sous le faix des charges nouvelles. Pour ne pas étouffer complètement la vie locale, il s'est offert à leur venir en aide. Ainsi s'explique le développement presque parallèle des dépenses obligatoires et des subventions (1).

Les subventions, quelle que soit leur forme, ont généralement deux traits communs : leur caractère facultatif et leur affectation spéciale ; elles ont, par cela même, une extrême importance au point de vue de la décentralisation effective.

Le caractère facultatif des subventions fait d'elles des faveurs accordées par le gouvernement aux collectivités qui pensent et agissent comme lui. C'est la porte ouverte aux influences politiques. La dispensation des subventions, au lieu d'être un remède à l'inégalité financière des organismes locaux, est un instrument de lutte entre partis politiques ; au lieu d'atténuer les inégalités, elle les accentue ; au lieu d'exercer une influence salutaire, elle aboutit à des résultats néfastes. Car il serait vain d'exiger des autorités tutrices de

(1) Nous n'avons en vue ici que les subventions proprement dites, c'est-à-dire facultatives.

faire abstraction, dans la distribution des secours, de toute politique de parti ; celle-ci est devenue l'inspiratrice de toute la vie administrative. La situation économique des administrations locales est sans doute encore prise en considération ; mais elle est devenue insuffisante à elle seule pour mettre en mouvement la générosité de l'Etat.

Cette situation est d'autant plus nuisible aux libertés locales, que l'accroissement des dépenses obligatoires a raréfié l'argent dans les caisses décentralisées. L'argent prend d'autant plus de valeur qu'il est plus rare ; plus il est rare, plus il est désiré, et plus on est disposé à sacrifier ses idées et son indépendance pour en obtenir. Avec le régime actuel, les subventions peuvent devenir un instrument de contrainte morale et de propagande politique.

L'affectation spéciale des subventions n'est guère moins importante, car elle aboutit à un renforcement du pouvoir de contrôle du gouvernement.

D'abord, elle peut avoir pour effet, en certains cas, la création de dépenses obligatoires. Il en est ainsi pour les conventions passées entre l'Etat et les communes, relativement à la création et à l'entretien des collèges ou des écoles conventionnellement obligatoires. Les communes, pour obtenir la participation de l'Etat, doivent s'enga-

ger à inscrire pendant un certain délai telles sommes à leur budget à titre de dépenses obligatoires.

Ensuite, quel que soit l'objet pour lequel elles sont accordées, les subventions ne sont payées que si les administrations locales ont fait emploi de toutes leurs ressources disponibles ; le montant de la subvention est une fraction du déficit que la dépense entraînerait ; l'autre fraction doit être payée au moyen d'une contribution extraordinaire.

Les subventions ne sont, en général, accordées pour des travaux à exécuter, que si les projets de ces travaux, les plans et devis, ont été communiqués au pouvoir central et approuvés par lui. Elles ne sont payées qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux, et seulement après constatation que l'exécution est bien conforme aux projets approuvés. Quelquefois même, elles doivent être utilisées, à peine de déchéance, dans un certain délai (deux ans pour les chemins vicinaux, l. 12 mars 1880, art. 7). Ce sont là, sans doute, de sages précautions ; il est essentiel, dans toute administration, de prévenir les gaspillages. Mais elles obligent les autorités locales à fournir tant de justifications, qu'elles compliquent étrangement l'exécution des travaux les plus simples, et qu'elles permettent à l'autorité tutrice de pénétrer

à fond dans les détails de l'administration locale.

A tous points de vue donc le développement des services mixtes est un retour vers un régime de centralisation. Gérés et exécutés par le personnel des administrations locales, parfois avec le concours des administrations spéciales, les frais considérables qu'ils entraînent sont de plus à la charge des finances locales dans lesquelles ils viennent faire le vide. Comme ce sont, au fond des choses, des services généraux, il est de toute nécessité qu'ils fonctionnent normalement, et c'est pourquoi le gouvernement possède, à l'égard des autorités locales chargées de leur exécution, des moyens de contrainte suffisants pour les forcer à exécuter leurs obligations. Leur obligation de faire est sanctionnée surtout par la procédure de la substitution d'action, et leur obligation de donner, par celle de l'inscription d'office. Ce sont là, si l'on veut, des mesures nécessaires, dans l'état de choses actuel ; n'empêche qu'elles ont fait faire un recul sérieux à la décentralisation (1).

---

(1) En tout ceci, nous n'avons pas parlé de la tutelle qui est exercée par les Conseils généraux et les Commissions départementales sur les communes et les établissements hospitaliers et de bienfaisance, et par les conseils municipaux sur ces mêmes établissements. Les principales mesures de cette tutelle ont trait à la gestion économique des affaires locales : fixation du maximum des centimes extraordinaires, chemins vicinaux et ruraux, changement des foires et marchés, avis en matière

d'emprunts, d'octrois, etc.; ce sont des mesures qui pourraient constituer des armes dangereuses pour les libertés des administrations inférieures si elles étaient aux mains de représentants de l'Etat nommés et révoqués par lui. Mais elles sont laissées à l'appréciation de conseils décentralisés qui, en la circonstance, représentent sans doute l'Etat, mais qui agissent en toute indépendance et sans arrière-pensée politique.

Les seules mesures qui pourraient être dangereuses entre leurs mains, et seulement au cas où la politique de parti prédominerait à l'intérieur de ces organismes chargés de fonctions plutôt économiques. sont: le sectionnement électoral des communes, qui est confié au Conseil général, et la répartition du fonds des amendes, qui est confiée à la commission départementale.

CHAPITRE TROISIÈME

Appréciation des conséquences politiques de la coadministration.

Nous venons de voir, dans les précédents chapitres, que la coadministration, en développant la notion de service mixte, a entraîné une diminution sensible des libertés locales et de la décentralisation. Il nous faut maintenant nous élever un peu au-dessus des faits et de la législation positive, afin de voir si l'état de choses actuel est conforme à ce qu'il devrait être.

Pour cela nous aurons à examiner les questions suivantes :

1° Est-il normal qu'il y ait des services mixtes ?

2° Est-il normal que les administrations locales participent à la gestion des services généraux ?

3° Est-il normal que les agents du pouvoir central participent d'une façon effective et positive, à la gestion des services locaux ?

1° *Est-il normal qu'il y ait des services mixtes ?*

Les services mixtes sont, avons-nous dit, des services généraux que les collectivités décentrali-

sées organisent et gérent elles-mêmes sur leur territoire, d'après les règles fixées par la loi. Ils sont exécutés par le personnel des administrations locales, et leurs frais sont, au moins pour partie, à la charge des budgets locaux.

Si les besoins auxquels ces services doivent donner satisfaction sont communs à l'Etat et aux administrations décentralisées, il est naturel que ces services soient gérés en commun par les administrations coïntéressées. Il apparaît donc, à première vue, que l'état de choses actuel est bien ce qu'il doit être.

Seulement, il faut bien remarquer ceci, que l'Etat intervient fort peu dans la gestion effective de ces services qui cependant sont organisés dans leurs grandes lignes comme des services d'Etat puisqu'ils sont imposés aux administrations décentralisées qui ne sont point libres de se soustraire à leur exécution.

Les services locaux décentralisés sont tous facultatifs; puisque les services mixtes sont obligatoires, il ne peuvent être que des services d'Etat, et alors il apparaît comme anormal qu'ils soient gérés par les administrations locales et mis à leur charge, car il est anormal que des organismes décentralisés soient traités en fonctionnaires d'Etat et en contribuables, c'est-à-dire en personnes privées, alors qu'ils sont avant tout des

administrations publiques. Leur faire supporter, notamment, la charge financière de ces services, alors que leurs ressources sont étroitement limitées, c'est faire peser sur eux la responsabilité d'un accroissement de dépenses qui ne leur est pas imputable. C'est tromper le contribuable sur la destination de ses impôts et compliquer inutilement les rouages des Caisses publiques.

Cependant un léger doute peut s'élever en ce qui concerne les communes d'une part et les services d'assistance, d'autre part. Si, comme l'affirment des auteurs, l'assistance est, par sa nature, matière essentiellement communale, n'est-il pas logique de laisser aux communes la plus grosse part de l'exécution et des charges des services d'assistance ?

Nous ne le pensons pas. « L'assistance est communale par essence, dit M. Ducrocq (1). On a considéré avec raison qu'avant de faire appel aux autres cercles administratifs, il convenait de s'adresser à la commune : 1° Parce qu'après la famille elle est le groupement social le plus étroit, celui à qui s'impose avec le plus de force le devoir de solidarité ; 2° Parce que, plus rapprochée des intéressés, elle est en situation de les mieux connaître et de

(1) Cours de droit administratif et de législation française des finances. 7e édition. 1905. T. 6, p. 525.

discerner, parmi ceux qui sollicitent l'assistance, les véritables indigents à qui la société doit venir en aide ». Si l'assistance est communale par essence, c'est donc uniquement parce qu'elle est une affaire de solidarité presque familiale, de voisinage; elle est un devoir, et non une obligation. Le fait seul d'avoir organisé l'assistance sous la forme de services obligatoires, méconnaît cette notion, et par conséquent empêche qu'on en tire aucun argument. Il eût été logique de laisser à l'Etat ce qui doit être à l'Etat, et aux communes, ce qui doit être aux communes. Si l'assistance est communale par essence, il ne fallait pas en faire un service général. Si au contraire elle est par essence service d'Etat, si c'est, comme l'a pensé la révolution, une dette nationale, il fallait en faire purement et simplement un service général dont les frais doivent être payés directement par les contribuables sans passer par l'intermédiaire des caisses locales.

Le système français ne peut avoir qu'un but: ne pas aggraver les dépenses d'Etat des frais des services nouveaux, au risque de ruiner la décentralisation par le jeu du mécanisme budgétaire, et de nuire gravement au fonctionnement et au développement des services locaux. Pour ceux qui estiment, et nous sommes du nombre, que le progrès

est, en principe (1), dans un accroissement de la décentralisation, ce système apparaît comme déplorable.

Nous devons d'ailleurs observer que ce système français de service mixte est un système politique plus que juridique ; il y a chez nous, en fait, des services mixtes ; en droit, il n'y a que des services généraux et des services locaux ou spéciaux, des

---

(1) Nous disons en principe : nous faisons exception, en effet, pour tout ce qui a trait à la police. En cette matière spéciale, nous considérons le mouvement actuel de centralisation comme un progrès. M. Hauriou partage notre manière de voir : « A mesure que la police administrative apparaît moins, dit-il, comme un pouvoir réglementaire à exercer que comme un service à assurer, à mesure aussi que l'on se pénètre davantage de la solidarité qui unit les diverses parties du territoire, on est conduit à faire intervenir dans les mêmes objets de police les autorités de l'Etat et celles de la commune, et à combiner leur action. Déjà, pour ce qui est de la police de la sécurité et de la tranquillité publiques, il est à remarquer que l'action de la sûreté générale s'exerce sur les polices municipales urbaines par une surveillance très efficace et par le caractère mixte des commissaires de police. La police rurale de ces mêmes objets est partagée par la loi du 21 juin 1898 entre le maire et le préfet en ce qui concerne le pouvoir réglementaire.... Mais c'est surtout pour la police de la salubrité que le caractère mixte de la police s'est marqué dans ces dernières années ». (Op. cit. p. 526.)

La création de douze brigades mobiles (décret du 30 décembre 1907), la main-mise de l'Etat sur la police de Marseille, résultant de la loi du 30 août 1908, sont aussi des manifestations de ce mouvement de centralisation qui s'effectue en matière de police; elles marquent un acheminement vers la transformation des polices locales en police d'Etat.

services centralisés et des services décentralisés. Il n'y a point de place, dans notre organisation administrative actuelle, pour la notion de service mixte géré en commun par l'administration générale et les administrations locales. Les relations entre celles-ci et celle-là sont toutes, mais à des degrès divers, des relations de tutelle ; or, la notion de service mixte est exclusive de toute idée de tutelle entre administrations cointéressées. Chez nous, l'administration des intérêts généraux est trop intimement liée au gouvernement pour qu'il soit possible de les opposer l'un à l'autre : ce sont des agents des services généraux qui exercent la tutelle des services décentralisés. Pour qu'il pût exister chez nous des services vraiment mixtes, il faudrait que les agents des services généraux fussent nettement distincts des agents du gouvernement ; les premiers n'auraient plus aucune fonction de tutelle, et des services mixtes pourraient êtres gérés en commun par les agents des services généraux et ceux des services locaux sous le contrôle du gouvernement.

2° *Est-il normal que les administrations locales participent à la gestion des Services généraux ?*

Nous venons de répondre négativement à cette question en ce qui concerne les services mixtes ;

répondrons-nous de même en ce qui concerne les services généraux proprement dits ?

Les administrations locales, nous l'avons vu dans notre première partie, prêtent leurs fonctionnaires à l'Etat pour l'exécution de divers services, et nous avons examiné les principales de ces prestations de personnel en ce qui concerne notamment : le maire, et le personnel de la police. Nous prendrons pour base des développements qui vont suivre la dualité d'attributions du maire sans tenir compte en aucune façon du personnel de la police puisque nous avons dit que ce dernier service a déjà pénétré dans la zone des services mixtes (1).

Nous avons dit que le gros inconvénient des services mixtes était de mêler aux procédés de la tutelle des moyens d'action empruntés aux services centralisés. Ce même inconvénient se révèle ici, et avec la même force, sinon une force plus grande. Un maire qui néglige ses fonctions d'agent des services d'Etat, et qui par ailleurs remplit avec tout le soin et l'habileté désirables ses fonctions de pouvoir exécutif local, pourra se voir suspendu ou révoqué de l'une et l'autre de ces fonctions, peut-être au grand détriment des intérêts locaux (2).

(1) V. supra, p. 315.

(2) A cause, notamment, de l'inéligibilité aux mêmes fonctions pendant un an au cas de révocation (l. 1884, art. 86).

Ces deux sortes de fonctions exigent d'ailleurs des capacités différentes ; l'administration municipale, peu étendue en général, peu importante et aux rouages fort simples doit être gérée d'une façon plus économique que politique ; il faut fixer le chiffre des dépenses d'après celui des recettes, orienter le développement matériel de la commune, exécuter au mieux les travaux nécessaires d'assainissement ou d'embellissement, etc. Pour remplir au mieux ces attributions, le maire doit être un homme d'affaires, un administrateur ; il doit avoir un esprit large et pondéré ; il doit avoir, tout à la fois, beaucoup d'initiative et beaucoup de prudence.

L'administration générale, au contraire, a des rouages fort compliqués, et, à moins d'être parfaitement instruit des choses administratives, le maire risque de n'y rien comprendre et de se perdre dans la paperasse. Pour remplir au mieux les attributions qui lui incombent de ce chef, point n'est besoin qu'il soit un bon organisateur ni un bon administrateur, point n'est besoin qu'il ait les idées larges : il lui suffit de connaître à fond les lois et règlements, et de les exécuter scrupuleusesement.

Au point de vue du bon fonctionnement des services, il conviendrait donc que les deux séries d'attributions soient confiées à des personnages

différents : l'un, bon administrateur, l'autre bon bureaucrate. A ce point de vue encore, la participation du maire à la gestion des services généraux nous paraît irrationnelle.

Enfin à un troisième point de vue, nous exprimerons la même opinion. Si, pour ne point nuire aux intérêts locaux, le gouvernement ne suspend ni ne révoque un maire bon administrateur local, mais mauvais fonctionnaire des services généraux, ou si, pour des raisons politiques, il agit de même à l'égard d'un maire mauvais administrateur et mauvais fonctionnaire, des intérêts restent en souffrance, ce qui ne devrait point se produire dans une bonne organisation administrative.

Pour toutes ces raisons donc, nous estimons irrationnelle la participation des administrations locales à la gestion des services généraux, et nous la jugeons anormale.

3° *Est-il normal que les agents du pouvoir central participent d'une façon effective et positive à la gestion des services locaux ?*

Nous voulons dire ici ce que nous pensons de procédés de tutelle qui ne consistent pas dans un simple contrôle des administrations locales, et qui cependant n'ont trait ni aux services généraux ou mixtes, ni à la substitution d'action. Ces procédés sont :

1° L'attribution au préfet des fonctions de pouvoir exécutif départemental.

2° L'intervention du préfet dans ce qu'Hauriou appelle « les procédures d'exécution ».

L'anomalie du premier procédé est évidente. Si l'on réfléchit qu'avant tout le préfet est, dans son département, le représentant du pouvoir central et le chef des services généraux, on ne trouve plus, pour l'organisation administrative propre au département, qu'un conseil qui délibère sans pouvoir exécuter. Le département est privé d'organe exécutif propre. Puisqu'il est doté, comme la commune, de la personnalité morale, il fallait le pourvoir, comme on l'a fait pour la commune, d'un organe d'exécution propre, qui soit une émanation de sa personnalité, et non un organisme d'emprunt. L'absence de cet organe indispensable est. à elle seule, une anomalie.

Elle est aussi une anomalie par ses conséquences politiques. Il est de principe, dans notre organisation administrative, que « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul » En vertu de ce principe, les conseils qui délibèrent n'exécutent point eux mêmes les décisions qu'ils ont prises ; ils ont un organe exécutif propre. Cet organe exécutif est aussi chargé de la préparation et de l'instruction préalable des affaires, car ces

travaux exigent une unité de vues, une unité d'action, qui sont inconciliables avec une pluralité d'agents. Le préfet, organe d'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, est aussi chargé, en cette qualité, de la préparation et de l'instruction des affaires qui doivent être soumises à ces assemblées (1).

De tout cela il résulte que le préfet est un rouage indispensable au fonctionnement de l'administration départementale ; rien ne peut se faire sans lui, le conseil général et la commission départementale ne peuvent délibérer s'il a négligé d'instruire les affaires qui devaient faire l'objet de leur réunion, et leurs décisions restent lettre morte s'il ne veut pas les exécuter. Le préfet est, en somme, le moteur de la machine départementale ; s'il ne donne pas l'impulsion nécessaire, la machine ne peut fonctionner. La vie administrative du département est entre les mains et à la merci d'un agent du pouvoir central ; peut-on alors parler de décentralisation !

Donc, au point de vue de ses conséquences politiques encore, l'absence d'un organe exécutif propre au département est une anomalie des plus graves.

---

(1) L. 10 août 1871, art. 3.

Nous en dirons autant de l'intervention du préfet dans les procédures d'exécution. Elle constitue, en fait seulement, non en droit, une mesure de tutelle, et d'une énergie suffisante pour pouvoir empêcher toute vie locale. « Délibérer sans pouvoir exécuter soi-même, dit Hauriou (2), est une infirmité, tandis qu'exécuter, même sans avoir délibéré, est une force ». En droit, les décisions des conseils généraux et municipaux peuvent bien être exécutoires ; en fait, leur exécution est à la merci du préfet. « Désormais, si l'on voulait rendre plus effective la décentralisation, dit encore Hauriou (1), ce ne sont pas les pouvoirs de décision des autorités locales qu'il faudrait augmenter, ils sont suffisants ; il faudrait porter la hache dans les procédures d'exécution pour y supprimer l'intervention du préfet : il faudrait que certaines expropriations pussent être prononcées sans arrêté de cessibilité du préfet, que certaines adjudications pussent être faites sans l'approbation du préfet, que le percepteur pût payer des mandats du maire sur des crédits qui n'auraient pas eu besoin d'être approuvés par le préfet, etc. ».

La tutelle qui résulte de cette intervention du préfet dans les procédures d'exécution est anormale parce que c'est une tutelle de fait; elle

(1) Op. cit. p. 147.

n'apparaît pas au premier plan, c'est une seconde ligne de défense qui a gardé toute son utilité et son efficacité pendant que se jouait ce que nous pouvons appeler la comédie de la décentralisation. « Le contrôle de l'administration centrale, dit Hauriou (1), s'est graduellement désintéressé des délibérations et laisse, de plus en plus, libre jeu à l'autonomie du pouvoir de décision des administrations locales. Ce désintéressement a plusieurs causes:... s'il a pu se produire sans grands inconvénients, c'est que la tutelle administrative a trouvé des ressources suffisantes dans une seconde ligne de défense, sur laquelle elle s'est repliée, dont primitivement l'importance n'apparaissait pas, et cette seconde ligne de défense, ce sont les procédures d'exécution des opérations administratives... ».

Il est anormal que la tutelle semble s'atténuer alors qu'en réalité elle garde toute sa force et même augmente d'intensité; il est anormal que le pouvoir central néglige les moyens directs de contrôle pour n'employer que des moyens indirects et moins apparents, quoique beaucoup plus efficaces.

---

(1) Op. cit. p. 146.

En résumé, nous jugeons anormaux, dans notre organisation actuelle, par eux-mêmes et par leurs conséquences politiques, les moyens directs ou indirects de tutelle que nous venons de passer en revue. Ils ne cadrent pas avec les principes généraux de notre organisation administrative et ils entraînent une exagération très sensible du pouvoir de tutelle. C'est pourquoi nous souhaitons les voir disparaître au plus tôt.

CONCLUSION

Nous en avons terminé avec l'étude que nous nous étions proposé de faire. Après avoir, dans une première partie constaté l'existence de la coadministration, nous nous sommes attaché, dans les deuxième et troisième parties, à l'étude juridique et politique de cet état de choses. Avant d'abandonner définitivement ce sujet, nous voudrions montrer très brièvement que cet état de choses est l'aboutissement normal, et fatal, de l'évolution.

Notre organisation de l'an VIII était basée sur la distinction des services généraux, régionaux et locaux ayant pour but la satisfaction des différents besoins collectifs d'ordre public.

Mais le droit administratif, comme toutes les branches du droit, repose sur des réalités, et non sur des principes, et toutes les réalités sont complexes. En toutes matières, les classifications sont artificielles. La classification des besoins publics, qui est à la base de la distinction des services, est

peut être, de toutes, la plus artificielle. Ce qui est vrai seulement, et réel, c'est que, comme le dit Hauriou (1), « malgré la décentralisation, départements et communes sont membres d'un même corps qui est l'institution de l'Etat, c'est que les besoins locaux sont généraux, en même temps que les besoins généraux sont locaux ». Toute distinction rigoureuse faite entre eux ne peut résulter que d'une analyse superficielle.

C'est le propre des hommes d'action d'apercevoir les choses avec simplicité et netteté, tandis qu'elles se révèlent au penseur avec leur complexité et leur obscurité. Ce sont les premiers qui nous ont donné notre organisation administrative avec sa belle ordonnance primitive destinée, avant tout, à favoriser l'exécution des services d'intérêt général. Peu à peu, le contact des réalités devait altérer la simplicité de ces rouages.

Au début, en effet, notre organisation administrative ne contenait aucune décentralisation ; les intérêts locaux étaient sacrifiés aux intérêts généraux. Cette situation n'était point le résultat du caprice humain, mais l'aboutissement normal de l'évolution politique qui l'avait précédé. « Dans un pays d'un certaine étendue qui a réalisé son

(1) Op. cit. p. 18.

unité politique, dit Hauriou (1), il se crée forcément, et, le plus souvent, il existe d'avance, des centres d'administration locale séparés par des distances variables du siège de l'administration centrale du pays ; cela correspond à une nécessité d'ordre géographique et cela tient à ce que le rayon d'action des rouages administratifs est pratiquement limité à une circonscription peu étendue. Cette situation étant donnée, la centralisation administrative consiste à assujettir étroitement les autorités locales au pouvoir central, à ne leur donner à connaître que d'un petit nombre d'affaires et à réserver la décision au pouvoir central ; enfin, à laisser au pouvoir central le choix des hommes qui constituent les corps locaux, plutôt que de les faire élire par les populations intéresrées.

La centralisation administrative ainsi comprise se produit naturellement si des obstacles politiques ne lui sont pas opposés, parce qu'elle est dans la logique du développement de l'Etat. » Elle se réalise spontanément par le libre jeu de l'évolution ; les règles écrites qui l'accompagnent ne sont que l'expression de « rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ».

Mais la nature des choses n'a rien d'immuable ;

(1) Op. cit. p. 127.

c'est un état de fait qui marque toutes les étapes de la grande loi de l'évolution. Pas plus qu'elle, l'organisation administrative ne peut rester immuable.

L'évolution politique s'est faite, au cours du XIX^e^ siècle, dans le sens démocratique : l'évolution administrative a dû s'orienter dans le même sens, car il ne peut y avoir « divorce entre une organisation administrative unitaire et une organisation politique démocratique (1) ». On a été ainsi amené à donner plus d'importance aux intérêts individuels en matière politique, aux intérêts locaux en matière administrative. On a laissé ceux-ci libres de se satisfaire à leur gré, l'on a dû pourvoir les administrations locales de la personnalité morale et réglementer de façon minutieuse leurs relations entre elles et avec le pouvoir central. « Avec la centralisation, dit Hauriou (2), le système administratif est simple, mais très peu juridique ; tout repose sur l'administration de l'Etat, qui n'étant limitée par aucune autre, n'ayant à se concerter avec aucune autre, apparaît surtout comme une force brute. Avec la décentralisation, le système administratif se complique, mais devient plus juridique ; l'administration de l'Etat n'est plus seule,

(1) M. Louis ROLLAND : *Cours de droit administratif*, année 1908-1909.

(2) Op. cit., p. 141.

le monde administratif s'est peuplé d'une quantité d'êtres, secondaires il est vrai, mais avec lesquels cependant il faut compter ; l'Etat entre en relations et par là même apparaît comme une personnalité juridique, en même temps que les administrations locales ou spéciales revêtent aussi la personnalité ; des rapports juridiques s'établissent entre ces diverses personnes administratives et l'administration quotidienne devient, en fait, une coadministration juridique ». Par le seul fait des progrès de la civilisation, par exemple de l'extrême développement et de la rapidité croissante des moyens de communication, la distinction des intérêts généraux et locaux s'est atténuée. Cela nous explique notamment pourquoi tous nos services ont une tendance à devenir mixtes. Les services d'assistance et de prévoyance récemment créés : assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, sont d'une nature juridique assez indécise ; la police locale tend à devenir mixte ; depuis longtemps le service de la vicinalité a pris ce même caractère ; beaucoup de services départementaux devraient être, de par leur nature, des services d'Etat. Ce mouvement a eu pour effet un renforcement de la tutelle, et par conséquent aussi, un recul de la décentralisation (1). Mais il était rendu

(1) Il a notamment entraîné un rapprochement très sérieux entre le pouvoir hiérarchique et le pouvoir de contrôle ou de

nécessaire par les exigences sociales et administratives ; il importe avant tout d'assurer le bon fonctionnement des services qui, directement ou indirectement, intéressent l'Etat. « Les besoins locaux sont généraux, dit Hauriou, en même temps que les besoins généraux sont locaux ». L'intérêt général devant dominer les intérêts particuliers, l'assimilation des services doit se faire dans le sens de la centralisation.

Ainsi donc, le mouvement d'évolution a commencé par accroître la décentralisation en tenant compte de cette idée que tous les intérêts sont solidaires à l'intérieur du territoire national et qu'il est de l'intérêt des services généraux que les services départementaux, locaux ou spéciaux, fonctionnent parfaitement.

Il a ensuite pris une autre forme ; l'on a compris que les divers intérêts étaient non seulement solidaires, mais encore qu'ils se pénétraient les uns les autres, qu'il n'y avait point de ligne de démarcation entre eux, que les différents services intéressaient tous à un égal degré l'Etat et les collectivités décentralisées, et qu'ils ne devaient être organisés ni sous le régime centralisé, ni sous le régime décentralisé, mais sous un régime mixte.

---

tutelle, rapprochement qui s'est marqué surtout par l'introduction dans les mesures de tutelle de certains procédés de substitution d'action.

L'évolution a alors consisté en la transformation de divers services existants en services mixtes, et en l'organisation des services nouveaux dans cette même forme. Les relations coadministratives se sont multipliées, mais en se transformant ; la tutelle a été déformée par l'introduction dans ses procédés d'action, de procédés jusqu'alors propres aux services centralisés. Elle est ainsi devenue plus rude, plus pesante, moins respectueuse des libertés locales. L'évolution s'est continuée par un recul sensible de la décentralisation.

Dans la première période, donc, la décentralisation a marché de pair avec le développement des relations coadministratives. Il en a été ainsi jusqu'au jour où est apparue la notion de services mixtes obligatoires, de dépenses obligatoires ayant trait à des services d'Etat et sanctionnées par un pouvoir de substitution d'action plus ou moins étendu. De ce jour, la coadministration a avancé, tandis que la décentralisation reculait ; il s'est produit dans la vie administrative une rupture d'équilibre dont les collectivités locales supportent tout le poids, et qui semble malheureusement devoir s'accentuer encore.

Vu :
Le Président de la Thèse,
L. ROLLAND.
Nancy, le 30 Janvier 1913.

Vu :
Nancy, le 7 Février 1913.
Le Doyen,
E. BINET.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 7 Février 1913,
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM,
Correspondant de l'Institut.

Table des Matières

Pages.

BIBLIOGRAPHIE VII

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION. 7

PREMIÈRE PARTIE

Relations entre Administrations 17

TITRE PREMIER

Coadministration légale. 22

CHAPITRE PREMIER. — Coadministration résultant de l'exercice de la tutelle administrative 23

§ 1er. — Autorités qui exercent la tutelle . . . 23

§ 2. — Procédés de la tutelle administrative . 29

1° Mesures à l'égard des personnes 29

2° Mesures à l'égard des actes. 36

CHAPITRE II. — Coadministration résultant de la participation de certains fonctionnaires ou organismes appartenant à une administration, à l'exécution des services d'une autre administration. . 51

§ 1er. — Participation des fonctionnaires de l'Etat à l'exécution des services locaux ou spéciaux 51

Pages.

1° Services départementaux. 51
2° Services communaux 54
3° Services spéciaux 58

§ 2. — Participation des fonctionnaires des services locaux à l'exécution des services généraux 59

§ 3. — Participation des fonctionnaires d'un service local ou spécial à l'exécution d'un autre service local ou spécial 61

Chapitre III. — Coadministration résultant de la collaboration financière d'une administration au fonctionnement d'une autre administration . . . 63

Première section. — Prestations de matériel . . . 64

§ 1er. — Prestations mobilières et immobilières de l'Etat 64
§ 2. — Prestations mobilières et immobilières du département 65
§ 3. — Prestations mobilières et immobilières des communes. 67

Deuxième section. — Prestations pécuniaires . . . 71

§ 1er. — Subventions de l'Etat. 71
1° Au profit du département 71
a) Subventions ordinaires. 71
b) Subventions extraordinaires 75
2° Au profit des communes. 78
a) Subventions ordinaires. 78
b) Subventions extraordinaires 81
3° Au profit des établissements publics . . 82
§ 2. — Subventions du département. 84

Pages.

1° Au profit de l'Etat. 84
2° Au profit d'autres départements 86
3° Au profit des communes. 86

§ 3. — Subventions des communes 87
1° Au profit de l'Etat. 87
2° Au profit du département 88
3° Au profit des établissements publics. . . 89

§ 4. — Subventions des établissements publics. 89
1° Au profit du département 89
2° Au profit des communes. 90
3° Au profit d'établissements publics . . . 92

TITRE DEUXIÈME

Coadministration contractuelle 93

Chapitre premier. — Relations contractuelles entre administrations. Organes par lesquels elles s'effectuent 98

1° Relations entre départements. 102
2° Relations entre communes. 108
a) Commissions syndicales. 109
b) Conférences intercommunales 113
c) Syndicats de communes 117

Chapitre II. — Objets sur lesquels peuvent porter les contrats passés entre administrations 126

1° Contrats passés par l'Etat 128
2° Contrats passés par le département 130
3° Contrats passés par les communes 134
4° Contrats passés par les établissements publics 138

Pages.

Subventions et offres de concours 140

Chapitre III. — Formes des contrats entre administrations. 147

1° Forme verbale 147

2° Forme écrite 157

DEUXIÈME PARTIE

La coadministration au point de vue juridique 173

Chapitre premier. — Détermination de l'administration maîtresse du service au cas de coadministration. 177

Chapitre II. — De la situation des services vis-à-vis des particuliers en cas de coadministration (Responsabilité) 189

Première section. — Prestations de personnel . . 192

a) Coadministration légale 192

b) Coadministration contractuelle. 202

Deuxième section. — Prestations réelles 204

Troisième section. — Gestion en commun d'un service. 211

Chapitre III. — Des difficultés pouvant s'élever entre les personnes morales intéressées en cas de coadministration 215

Première section. — Difficultés relatives à l'exercice de la tutelle administrative 217

a) Recours en annulation. 217

1° Préfets, maires et adjoints. 219

2° Assemblées délibérantes 221

3° Membres des assemblées délibérantes. . 226

Pages.

b) Recours en indemnité 233

Deuxième section. — Difficultés entre administrations autres que celles relatives à la tutelle . . . 242

a) Difficultés relatives aux relations légales entre administrations 242

1° Gestion de plusieurs services par un même personnel. 243

2° Prestations réelles. 245

Difficultés relatives aux services d'assistance . 246

1° Assistance médicale gratuite 246

2° Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. 252

3° Assistance aux aliénés. 255

Difficultés relatives aux domaines. 257

b) Difficultés relatives aux relations contractuelles entre administrations 264

TROISIÈME PARTIE

La Coadministration au point de vue politique. 273

Chapitre premier. — Développement de la notion de service mixte 277

Chapitre II. — Conséquences de la coadministration en ce qui concerne la décentralisation . . . 282

1° Mesures relatives aux personnes 286

2° Mesures relatives aux actes. 296

Subventions. 305

Chapitre III. — Appréciation des conséquences politiques de la coadministration. 311

1° Est-il normal qu'il y ait des services mixtes? 311

Pages.

2° Est-il normal que les administrations locales participent à la gestion des services généraux ? 316

3° Est-il normal que les agents du pouvoir central participent d'une façon effective et positive à la gestion des services locaux ?. . 319

Attribution au préfet des fonctions de pouvoir exécutif départemental 320

Intervention du préfet dans les procédures d'exécution 322

Conclusion 325